



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 27/2022
du 17 février 2022
Numéro du rôle : 7497**

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 2.6.1, § 3, 4°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, posée par le Tribunal de première instance du Limbourg, division de Tongres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne, D. Pieters, S. de Bethune et E. Bribosia, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 21 août 2020, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 janvier 2021, le Tribunal de première instance du Limbourg, division de Tongres, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2.6.1, § 3, 4°, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il 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, en ce qui concerne les terrains situés dans une zone d'extension d'habitat qui, la veille de l'entrée en vigueur du plan définitif imposant une interdiction de construire, étaient destinés à accueillir des bâtiments d'une profondeur de construction supérieure à 50 mètres à partir de l'alignement ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Geoffroy Dumont de Chassart, Astrid Dumont de Chassart, Alain Dumont de Chassart, Brigitte Dumont de Chassart et Marie Cardon de Lichtbuer, assistés et représentés par Me W. Mertens, avocat au barreau du Limbourg;

- la province de Limbourg, représentée par sa députation, assistée et représentée par Me K. Geelen, Me S. Jacobs, Me N. Parthoens et Me S. Leemans, avocats au barreau du Limbourg;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 8 décembre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Y. Kherbache et M. Pâques, 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 22 décembre 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 22 décembre 2021.

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*

Geoffroy Dumont de Chassart, Astrid Dumont de Chassart, Alain Dumont de Chassart, Brigitte Dumont de Chassart et Marie Cardon de Lichtbuer sont propriétaires d'une parcelle située à Tongres, d'une superficie de 5 ha 31 a 90 ca. Selon le plan de secteur Saint-Trond-Tongres, la parcelle était principalement située dans une zone d'extension de l'habitat. Au nord et au sud, quelques petites parties sont situées dans une zone d'habitat à caractère rural.

Le 21 octobre 2015, le conseil provincial du Limbourg a définitivement établi le plan provincial d'exécution spatial (ci-après : le PPES) « Afbakening structuurondersteunend kleinstedelijk gebied Tongeren », par lequel l'affectation planologique d'une partie de la parcelle précitée a été modifiée, passant de zone d'extension de l'habitat à zone agricole. La zone d'habitat à caractère rural est restée inchangée. Les propriétaires précités ont ensuite introduit auprès de la ville de Tongres une demande d'attestation urbanistique. Cette demande a été refusée le 18 décembre 2018 au motif que la proposition d'aménagement n'était pas conforme aux prescriptions urbanistiques du PPES.

Par exploit du 13 mai 2019, les propriétaires précités ont cité la province du Limbourg en paiement d'une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale. Le Tribunal de première instance du Limbourg, division de Tongres, juge *a quo*, considère que les conditions sont remplies pour obtenir une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, étant donné qu'il y a une perte de la possibilité de construire et qu'avant l'établissement du PPES, la parcelle était située dans une zone constructible. Les parties demandresses ont dès lors droit à une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale en raison de la modification de l'affectation planologique de leur parcelle, qui passe d'une zone d'extension de l'habitat à une zone agricole. En ce qui concerne le montant de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, le juge *a quo* constate que les zones d'extension de l'habitat relèvent du champ d'application de l'actuel article 2.6.1, § 3, 4°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par le législateur décrétoal à la suite de l'arrêt de la Cour n° 140/2016 du 10 novembre 2016. Par conséquent, seuls les cinquante premiers mètres à partir de l'alignement entrent en considération pour une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale. Le juge *a quo* se demande toutefois si les conclusions que le législateur décrétoal tire de l'arrêt précité sont correctes. Il se demande plus particulièrement si, du point de vue de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, les zones d'extension de l'habitat peuvent être assimilées purement et simplement aux zones d'habitat « ordinaires », dès lors que les zones d'extension de l'habitat, plus fréquemment encore que les zones d'habitat, consistent en de grands ensembles agglomérés le long de voies d'accès aux noyaux d'habitat existants et étaient jadis destinées à être utilisées en cas de croissance démographique. Pour cette raison, le juge *a quo* estime qu'il y a lieu de poser la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. En droit

- A -

A.1. Les parties demanderesses devant le juge *a quo* - les propriétaires d'une parcelle de terrain qui demandent une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale - estiment qu'il convient de répondre par l'affirmative à la question préjudicielle.

Elles font valoir que, par son arrêt n° 140/2016, la Cour a uniquement jugé que la limitation de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale aux cinquante premiers mètres à partir de l'alignement n'est pas manifestement disproportionnée pour les zones d'habitat parce que « en règle générale, et particulièrement en zone d'habitat, [...] l'on ne peut, d'ordinaire, construire sur une profondeur supérieure à cinquante mètres à partir de l'alignement ». La Cour ne s'est toutefois pas prononcée sur les zones d'extension de l'habitat, auxquelles ce constat ne s'applique pas, selon les parties demanderesses. La simple circonstance que les zones d'habitat et les zones d'extension de l'habitat appartiennent à la même catégorie d'affectation n'empêche pas qu'elles soient fondamentalement différentes. En effet, les zones d'extension de l'habitat sont généralement de grands ensembles agglomérés le long d'une ou de plusieurs voies d'accès aux noyaux d'habitat existants, qui sont affectés à la construction groupée d'habitations ou qui sont destinés à être aménagés sur la base d'un plan particulier d'aménagement ou d'un lotissement global. Il s'agit très souvent de zones enclavées n'ayant qu'un accès limité à une ou plusieurs voies d'accès, l'ensemble de la zone – et pas seulement les cinquante premiers mètres à partir de l'alignement – étant donc destiné à être utilisé en vue de l'affectation d'« habitat ». Par ailleurs, eu égard aux caractéristiques de la construction groupée d'habitations, laquelle vise la réalisation conjointe d'habitations qui sont, du point de vue physique ou urbanistique, reliées entre elles et font l'objet d'un chantier commun, pareille possibilité de développement connaît d'autres profondeurs de construction que la profondeur de construction classique de cinquante mètres pour un projet de construction individuel. Bien que les zones d'extension de l'habitat soient en principe des zones de réserve, l'affectation « construction groupée d'habitations » est en outre immédiatement exécutoire et il ne faut pas constater au préalable que les zones d'habitat ne suffisent pas pour satisfaire les besoins de logements.

Une limitation aux cinquante premiers mètres à partir de l'alignement pour de tels grands ensembles agglomérés qui sont de bien plus profonds que les terrains à bâtir classiques impliquerait une violation du principe d'utilisation rationnelle de l'espace et ne donnerait souvent lieu, pour les zones d'extension de l'habitat, qu'à un droit très restreint à indemnisation pour les dommages résultant de la planification spatiale. En effet, pour la partie de l'ensemble aggloméré au-delà des cinquante mètres, l'intéressé ne peut pas prétendre à une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, alors qu'il subit un préjudice parce que la parcelle était affectée à la construction groupée d'habitations ou à un aménagement global.

En fait, les zones d'extension de l'habitat ne diffèrent pas, ou à peine, des « zones industrielles, zones artisanales, zones pour petites et moyennes entreprises et autres zones », au sujet desquelles la Cour a jugé, par son arrêt n° 140/2016, que la limitation de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale aux cinquante premiers mètres à partir de l'alignement n'est pas raisonnablement justifiée, dès lors que ces zones « sont destinées à accueillir des bâtiments d'une profondeur de construction plus importante ». Les parties demanderesses ne voient pas sur la base de quel critère objectivement et raisonnablement justifié les propriétaires de parcelles situées dans ces zones devraient être traités d'une autre manière.

A.2.1. La partie défenderesse devant le juge *a quo*, la province du Limbourg, estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

La partie défenderesse estime en ordre principal que les zones d'affectation comparées, - d'une part, les zones d'habitat et, d'autre part, les zones d'extension de l'habitat - sont comparables au regard de la disposition en cause. Les deux zones d'affectation sont des précisions de la même zone d'affectation « zone d'habitat », contenue dans l'article 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 « relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans de secteur et des plans de secteur » (ci-après : l'arrêté royal du 28 décembre 1972). Les deux zones d'affectation conviennent aux constructions à fonction d'habitat et à certaines activités complémentaires étroitement liées à la fonction d'habitat et elles sont en principe affectées à la construction d'habitations. Ainsi, les

zones d'extension de l'habitat sont affectées à la construction groupée d'habitations ou elles peuvent être utilisées pour la construction de logements sociaux ou modestes, mais le propriétaire peut également obtenir un permis d'environnement pour la construction d'une habitation ou pour le lotissement d'un terrain s'il dispose de l'accord de principe de la députation. Les zones d'extension de l'habitat se distinguent certes des zones d'habitat ordinaires en ce qu'elles servent de réserve et ne peuvent être développées telles quelles, mais les deux zones relèvent en définitive de la catégorie d'affectation d'« habitat ». S'il est vrai que la concrétisation de la zone d'affectation générique de « zone d'habitat » peut différer en interne, elle n'est pas de nature à ce que l'on puisse conclure à la non-comparabilité au regard de la disposition en cause.

Par ailleurs, le fait que les zones d'extension de l'habitat comportent parfois une plus grande parcelle ne signifie pas que la profondeur habituelle de construction puisse soudain, par définition, dépasser cinquante mètres à partir de l'alignement. Dans les deux zones, situées en zone d'habitat, la profondeur de construction est généralement limitée à cinquante mètres à partir de l'alignement. L'article 4.3.5, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui prévoit qu'un permis d'environnement pour la construction d'un bâtiment ayant pour fonction principale l'« habitat » ne peut être délivré que pour une parcelle de terrain située le long d'une voie suffisamment équipée n'établit pas davantage une distinction entre les zones d'habitat ordinaires et les zones d'extension de l'habitat.

Étant donné que les deux affectations sont donc comparables, elles doivent, à la lumière du principe d'égalité, être traitées de manière égale. Tout comme pour les zones d'habitat « ordinaires », la limitation de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale aux cinquante premiers mètres à partir de l'alignement est également raisonnablement justifiée pour les zones d'extension de l'habitat. Ni le principe d'égalité ni le droit de propriété ne sont donc violés, étant donné qu'il n'est pas question de charge excessive.

A.2.2. En ordre subsidiaire, la partie défenderesse fait valoir que, même si la Cour devait estimer que les zones d'affectation ne sont pas comparables, le principe d'égalité n'est pas violé.

L'objectif poursuivi par l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale est de compenser partiellement la perte de la possibilité de construire ou de lotir en contrebalançant la non-indemnisation de principe des servitudes d'utilité publique. Il est ainsi recherché un équilibre entre, d'une part, l'intérêt général poursuivi par les autorités en question et, d'autre part, le préjudice subi par l'intéressé du fait de la modification de l'affectation. La *ratio legis* de la limitation de l'indemnisation à cinquante mètres à partir de l'alignement découle de l'exigence que la construction soit située le long d'une voie suffisamment équipée, ainsi que du fait que la profondeur de construction est habituellement de maximum cinquante mètres à partir de l'alignement. Bien qu'il soit impossible d'englober chaque cas concret dans une règle de droit cohérente et détaillée, il est raisonnablement justifié, pour les zones affectées à la construction d'habitations, de se baser sur une profondeur de construction limitée et d'adapter également le montant de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale en fonction de celle-ci.

Le critère de distinction - le classement, par le plan de secteur, comme zone d'habitat ou comme zone d'extension de l'habitat - est objectif. La mesure est en outre pertinente au regard du but consistant à octroyer une indemnisation partielle des dommages résultant de la planification spatiale, en contrepartie de la mission d'intérêt général que doivent accomplir les autorités. Enfin, comme la Cour l'a déjà confirmé par son arrêt n° 140/2016, la limitation est proportionnée, dès lors qu'elle est liée à la condition que l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale soit uniquement octroyée au propriétaire d'un terrain à bâtir, qui doit en outre subir un dommage certain, actuel et objectivement vérifiable, et qu'il s'agisse uniquement d'une indemnisation partielle. Par conséquent, la disposition en cause ne viole ni le principe d'égalité, ni le droit de propriété.

A.3.1. Le Gouvernement flamand estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Le Gouvernement flamand fait valoir que la référence, faite par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 140/2016, aux « zones d'habitat » ne saurait s'interpréter autrement que dans le sens où les zones d'extension de l'habitat sont également visées. Les zones d'extension de l'habitat sont considérées comme des zones de réserve de la zone d'habitat. Dans l'arrêté royal du 28 décembre 1972, ces zones figurent par ailleurs dans la catégorie générique de « zone d'habitat ». Il est vrai que les zones d'extension de l'habitat se distinguent des zones d'habitat « ordinaires » en ce qu'elles ont un caractère de réserve et ne peuvent pas simplement faire l'objet d'un développement. Les deux zones ont toutefois en commun de relever en définitive de la catégorie d'affectation « habitat ». Moyennant le respect des prescriptions contenues dans l'article 5.1.1 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, toutes les affectations qui sont autorisées dans une zone d'habitat sont autorisées dans une zone d'extension de l'habitat. Le Gouvernement flamand ne voit dès lors pas pourquoi l'application de la disposition en cause aux

« zones d'habitat » pourrait être différente pour les zones d'habitat « ordinaires », d'une part, et, pour les « zones d'extension de l'habitat », d'autre part. Il ne voit pas davantage quelles conséquences disproportionnées la disposition en cause pourrait avoir pour le propriétaire d'un terrain à bâtir situé dans une zone d'extension de l'habitat, alors que cette disposition n'a, conformément à l'arrêt n° 140/2016, pas d'effets disproportionnés pour les propriétaires de terrains à bâtir situés dans une zone d'habitat « ordinaire ».

Le Gouvernement flamand ajoute que le simple fait que les zones d'extension de l'habitat, « plus que les zones d'habitat, sont constituées de grands ensembles agglomérés le long de voies d'accès aux noyaux d'habitation existants » et que celles-ci « étaient à l'époque destinées à être utilisées en cas de croissance démographique » ne signifie pas que ces zones étaient destinées à accueillir des bâtiments d'une profondeur de construction dépassant cinquante mètres à partir de l'alignement. Ce n'est pas davantage parce que les zones d'extension de l'habitat sont affectées en premier lieu à la construction groupée d'habitations que des prescriptions différentes s'appliquent à ces zones en matière de profondeur habituelle de construction par rapport aux zones d'habitat « ordinaires ». Il ne faut pas perdre de vue à cet égard que les zones d'extension de l'habitat sont, en règle générale, des zones de réserve de la zone d'habitat, qui doivent, en tant que zones exceptionnelles, être préservées tant qu'il reste de l'espace pour la construction d'habitations dans les véritables zones d'habitat et qui, à défaut du moindre aménagement de la zone par l'autorité compétente, ne peuvent être utilisées en vue de réaliser différents projets de construction individuels.

Le Gouvernement flamand souligne ensuite que l'offre actuelle de zones d'habitat et de zones d'extension de l'habitat représente un multiple de ce qui sera effectivement nécessaire à l'avenir. Cela signifie que, pour autant qu'il soit nécessaire d'utiliser certaines zones d'extension de l'habitat, les zones situées le long d'une voie suffisamment équipée et se trouvant à maximum cinquante mètres de l'alignement suffisent amplement pour satisfaire les besoins futurs de zones d'habitat. Il n'est dès lors pas étonnant que, dans le cadre de l'adoption des nouveaux plans d'exécution spatiaux, il faudra supprimer une partie de l'offre, prévue dans les plans de secteur, de zones d'habitat et de zones d'extension de l'habitat.

A.3.2. Par la disposition en cause, le législateur décrétoal n'a en tout cas pas pris une mesure qui pourrait être considérée comme une « charge excessive » au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, même dans la mesure où cette disposition serait applicable à des zones qui, en vertu d'un plan de secteur, ont reçu une affectation de zone d'extension de l'habitat.

En lien avec l'objectif qu'il vise, consistant à limiter l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale aux cas où le dommage est certain, actuel et objectivement vérifiable, le législateur décrétoal a décidé que, dans les zones d'habitat et les zones d'extension de l'habitat, seuls les cinquante premiers mètres à partir de l'alignement entrent en considération pour une indemnisation. En effet, cette distance doit raisonnablement être réputée correspondre à la profondeur habituelle de construction dans ces zones. C'est donc à juste titre que les terrains situés derrière cette première bande de cinquante mètres n'entrent pas en considération dans le cadre de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, dès lors qu'ils ne sauraient être considérés comme des terrains à bâtir objectifs à défaut de l'aménagement requis et de voiries équipées. Une interdiction de bâtir ou de lotir ne cause dès lors aucun dommage certain, actuel et objectivement vérifiable en ce qui concerne ces terrains, ce qui est pourtant requis afin d'entrer en considération pour une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale. Le simple fait qu'une parcelle qui est située dans une zone d'extension de l'habitat puisse devenir constructible et que la zone se trouvant derrière cette zone puisse être aménagée ne modifie en rien ce qui précède. En effet, cela ne signifie pas que ces parcelles seraient, de par leur nature, « destinées » à accueillir des bâtiments d'une profondeur de construction supérieure à cinquante mètres.

En prévoyant que, dans une zone d'habitat, en ce compris dans une zone d'extension de l'habitat, seuls les cinquante premiers mètres à partir de l'alignement entrent en ligne de compte pour une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, le législateur décrétoal a pris une mesure qui concilie la réalisation d'un bon aménagement du territoire et un usage réfléchi et parcimonieux de l'espace avec le principe de proportionnalité et avec le principe d'équité.

A.3.3. Enfin, le Gouvernement flamand relève que les demandeurs dans l'instance soumise au juge *a quo* peuvent difficilement soutenir que leur droit propriété est violé par une interdiction de bâtir qui découle d'un PPES définitivement établi, dès lors qu'il convient de constater qu'ils sont propriétaires d'une parcelle qui est actuellement utilisée à des fins agricoles et que cette affectation reste également possible après l'entrée en vigueur du nouveau PPES, et qu'elles n'ont, avant l'entrée en vigueur de ce PPES, jamais exprimé le souhait d'ériger sur cette parcelle une quelconque construction soumise à permis, *a fortiori* le souhait d'y prévoir un projet de

construction groupée d'habitations. Le Gouvernement flamand rappelle à cet égard que le législateur décretaal a expressément voulu que le manque à gagner soit exclu de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale.

A.3.4. En ce qui concerne la compatibilité de la disposition en cause avec le principe d'égalité, le Gouvernement flamand fait valoir qu'il n'est pas dénué de justification raisonnable – eu égard à l'objectif de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale – que les propriétaires de terrains à bâtir situés dans une zone d'extension de l'habitat soient traités de la même manière que les propriétaires de terrains à bâtir situés dans des zones d'habitat « ordinaires ». Les motifs qui ont amené le législateur décretaal à limiter le droit à l'indemnisation aux cinquante premiers mètres à partir de l'alignement s'appliquent en effet tant aux zones d'habitat « ordinaires » qu'aux zones d'extension de l'habitat, dès lors que, pour les deux zones, il peut rarement être construit au-delà de cinquante mètres à partir de l'alignement. Par ailleurs, il n'apparaît pas que les différences entre les zones d'habitat « ordinaires » et les zones d'extension de l'habitat soient à ce point fondamentales qu'elles devraient être traitées différemment à la lumière du principe constitutionnel d'égalité.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 2.6.1, § 3, 4^o, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 48 du décret du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire » (ci-après : le décret du 8 décembre 2017).

B.1.2. L'article 2.6.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire règle l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, qui est une indemnisation limitée à laquelle peut donner lieu une interdiction de construire ou de lotir découlant d'un plan d'exécution spatial (article 2.6.1, §§ 1er et 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale est accordée lorsque, en vertu d'un plan d'exécution spatial entré en vigueur, une parcelle ne peut plus faire l'objet d'un permis de bâtir ou de lotir, alors que c'était encore le cas la veille de l'entrée en vigueur de ce plan définitif (article 2.6.1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire). En vertu de l'article 2.6.2, § 2, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale s'élève à 80 % de la moins-value.

B.1.3. Avant sa modification par le décret du 8 décembre 2017, l'article 2.6.1, § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire disposait :

« Pour l'application de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, les critères cumulatifs suivants doivent de surcroît être remplis la veille de l'entrée en vigueur du plan définitif :

1° la parcelle doit être située le long d'une route suffisamment équipée, conformément à l'article 4.3.5, § 1er;

2° la parcelle doit entrer en ligne de compte pour l'édification d'une construction sur le plan de l'urbanisme et de la technique de construction;

3° la parcelle doit être située dans une zone constructible, comme définie dans un plan d'aménagement ou dans un plan d'exécution [spatial];

4° seuls les 50 premiers mètres à partir de l'alignement entrent en ligne de compte pour les dommages résultant de la planification spatiale.

Le critère visé au premier alinéa, 1°, ne s'applique toutefois pas aux parcelles sur lesquelles sont situés les bâtiments d'entreprise et l'habitation des exploitants d'une entreprise agricole ou horticole existante ».

B.1.4. Cette version de l'article 2.6.1, § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne diffère pas de l'article 84, § 3, abrogé, du décret du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire » (ci-après : le décret du 18 mai 1999).

Les travaux préparatoires de l'article 84, § 3, du décret du 18 mai 1999 mentionnent ce qui suit :

« § 3. Le présent paragraphe précise un certain nombre de critères supplémentaires auxquels il doit être satisfait de manière cumulative pour qu'une parcelle puisse entrer en ligne de compte en vue d'une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale. Ces conditions sont fixées parce que l'indemnité de dommages résultant de la planification spatiale n'est accordée que pour des parcelles ayant le caractère de terrain à bâtir.

Le point 2 pose la condition que la parcelle soit constructible, du point de vue urbanistique et technique. Il est évidemment possible de bâtir sur tous les terrains, mais ceux-ci n'acquièrent pas pour autant le statut de terrain à bâtir. La jurisprudence et la doctrine dominantes confèrent d'ores et déjà à ce critère un contenu satisfaisant. Sont exclus les terrains qui, par nature, ne conviennent pas à la construction, à moins d'en changer le caractère de manière artificielle afin de rendre le terrain constructible.

Le point 3 exige explicitement que la parcelle soit située dans une zone constructible, fixée dans un plan d'aménagement ou dans un plan d'exécution spatial. Sont exclues les parcelles

qui ont déjà été réservées, dans un plan d'aménagement ou un plan d'exécution spatial, à d'autres fins que la construction, par exemple les espaces verts.

La condition mentionnée au point 2, à savoir que la parcelle soit adjacente à une voie suffisamment équipée, ne s'applique pas à l'obtention d'une indemnité de réparation de dommages résultant de la planification spatiale pour les entreprises agricoles existantes et leur siège d'exploitation, étant donné que, par nature, ces bâtiments ne remplissent pas toujours cette condition.

Seuls les cinquante premiers mètres à partir de l'alignement entrent en ligne de compte pour une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale (point 4). Cette limitation découle d'une part déjà de l'exigence de situation le long d'une voie suffisamment équipée et est tirée de l'analyse de la jurisprudence dominante qui en a déduit la règle des 50 mètres. La profondeur de 50 mètres à partir de l'alignement est la profondeur de construction habituelle. Les terrains de fond qui sont situés au-delà de la première bande de 50 mètres n'entrent pas en ligne de compte pour une indemnité de réparation des dommages résultant de la planification spatiale (voyez, entre autres, Cour de cassation, n° 7028, 30 novembre 1990) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1332/1, p. 46).

B.1.5. Par son arrêt n° 140/2016 du 10 novembre 2016, la Cour s'est prononcée sur la compatibilité des articles 2.6.1, § 3, 4°, et 2.6.2, § 2, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Par cet arrêt, la Cour a jugé :

« B.16. En prévoyant que l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale s'élève à 80 % de la moins-value et est limitée aux cinquante premiers mètres à partir de l'alignement, le législateur décrétoal n'a, en principe, pas pris une mesure qui serait manifestement disproportionnée au but qu'il poursuit ou qui puisse être considérée comme une atteinte illicite au droit de propriété, en vertu de l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En effet, la double limitation du montant de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale est liée à la condition qu'une telle indemnisation soit uniquement accordée au propriétaire d'un terrain à bâtir, qui doit en outre avoir subi un dommage certain, actuel et objectivement déterminable et qui n'est indemnisé que partiellement, à titre de compensation pour la non-indemnisation de principe des servitudes d'utilité publique.

C'est au législateur décrétoal qu'il appartient de déterminer les cas dans lesquels une limitation du droit de propriété donne lieu à une indemnisation et il dispose en l'espèce d'un large pouvoir d'appréciation. En règle générale, et particulièrement en zone d'habitat, aucune charge disproportionnée n'est donc imposée aux propriétaires de terrains à bâtir, puisque l'on ne peut, d'ordinaire, construire sur une profondeur supérieure à cinquante mètres à partir de l'alignement.

Il en va autrement toutefois pour les terrains situés dans des zones autres que les zones d'habitat telles que les zones industrielles, les zones artisanales, les zones pour petites et moyennes entreprises et d'autres zones qui sont destinées à accueillir des bâtiments d'une profondeur de construction plus importante. Dans un tel cas, la limitation de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale aux cinquante premiers mètres à partir de l'alignement n'est pas raisonnablement justifiée ».

La Cour conclut :

« - L'article 2.6.1, § 3, 4°, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, mais uniquement en ce qui concerne des terrains situés dans des zones autres que des zones d'habitat, telles que des zones industrielles, des zones artisanales, des zones pour petites et moyennes entreprises et d'autres zones qui, la veille de l'entrée en vigueur du plan définitif imposant une interdiction de bâtir, étaient destinées à accueillir des bâtiments d'une profondeur de construction supérieure à 50 mètres à partir de l'alignement.

- L'article 2.6.2, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne viole pas 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.1.6. À la suite de cet arrêt, le législateur décreta, par l'article 48 du décret du 8 décembre 2017, remplacé l'article 2.6.1, § 3, 4°, du Code flamand de l'aménagement du territoire comme suit :

« dans les zones qui relèvent de l'affectation de zone ' zone d'habitat ', visée à l'article 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur, ou qui relèvent de la catégorie d'affectation de zone ' habitation ', visée à l'article 2.2.6, § 2, alinéa 2, 1°, seuls les 50 premiers mètres à partir de l'alignement sont pris en compte pour les dommages résultant de la planification spatiale ».

L'article 5 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 « relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur », auquel cette disposition se réfère, dispose :

« 1. Les zones d'habitat :

1.0. Les zones d'habitat sont les zones destinées à la résidence ainsi qu'aux activités de commerce, de service, l'artisanat et de petite industrie, pour autant qu'elles ne doivent pas être isolées dans une zone prévue à cet effet pour des raisons de bon aménagement aux espaces verts, aux établissements socioculturels, aux équipements de service public, aux équipements touristiques, aux exploitations agricoles.

Ces installations, établissements équipements ne peuvent toutefois être autorisés que pour autant qu'ils soient compatibles avec le voisinage immédiat.

1.1. Les zones d'extension de l'habitat sont réservées exclusivement à la construction groupée d'habitations tant que l'autorité compétente ne s'est pas prononcée sur l'aménagement de la zone et que, selon le cas, soit ladite autorité n'a pas pris de décision d'engagement des dépenses relatives aux équipements, soit que ces derniers n'ont pas fait l'objet d'un engagement accompagné de garantie de la part du promoteur ».

L'article 2.2.6, § 2, alinéa 2, 1°, également mentionné dans cette disposition, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose :

« Une prescription urbanistique d'un plan d'exécution spatial relève à tout moment d'une catégorie ou d'une sous-catégorie d'affectation de zone.

L'affectation de zone comporte les catégories suivantes :

1° habitat. Cette catégorie comporte au moins les sous-catégories d'affectation de zone suivantes :

a) zone d'habitat : principalement destinée à l'habitat et aux activités et infrastructures connexes de l'habitat;

b) zone d'habitat et agricole : principalement destinée à l'habitat, à l'agriculture, aux espaces verts publics et aux espaces publics empierrés ainsi qu'aux activités connexes de l'habitat ».

Le législateur décrétoal a souligné qu'il s'agit, « par le biais de la référence à l'article 5 de l'arrêté royal de 1972, des zones d'habitat au sens large, c'est-à-dire que les zones d'habitat 'ordinaires', mais par exemple également la zone d'habitat rurale, les parcs résidentiels etc., sont comprises, de même que les zones d'extension de l'habitat (pour autant qu'une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale puisse être obtenue pour une telle zone) » (*Doc. parl*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/1, p. 81).

Quant au fond

B.2. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 2.6.1, § 3, 4°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 48 du décret du 8 décembre 2017, viole 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, en ce que

cette disposition est applicable aux « terrains situés dans une zone d'extension d'habitat qui, la veille de l'entrée en vigueur du plan définitif imposant une interdiction de construire, étaient destinés à accueillir des bâtiments d'une profondeur de construction supérieure à 50 mètres à partir de l'alignement ».

B.3.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.3.2. 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.3.3. Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition en cause.

B.3.4. L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

La limitation du droit de propriété découlant d'un plan d'exécution spatial règle « l'usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens du second alinéa de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, et relève donc du champ d'application de cette disposition conventionnelle, lue en combinaison avec l'article 16 de la Constitution.

B.3.5. 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.4.1. Le seul fait que l'autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a pas pour conséquence qu'elle soit tenue à indemnisation.

L'établissement, par ou en vertu d'une disposition législative, d'une servitude d'utilité publique ou d'une restriction au droit de propriété dans l'intérêt général, ne confère, en principe, pas un droit à indemnisation au propriétaire de l'immeuble grevé (Cass., 16 mars 1990, Pas., 1990, I, n° 427; CEDH, 25 juin 2015, *Couturon c. France*, §§ 34 à 43).

De même, « lorsqu'une mesure de réglementation de l'usage des biens est en cause, l'absence d'indemnisation est l'un des facteurs à prendre en compte pour établir si un juste équilibre a été respecté, mais elle ne saurait, à elle seule, être constitutive d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 » (voir notamment CEDH, grande chambre, 29 mars 2010, *Depalle c. France*, § 91; 26 avril 2011, *Antunes Rodrigues c. Portugal*, § 32).

En cas d'atteinte excessive au droit au respect des biens, cette charge ne peut toutefois être imposée à un propriétaire sans une indemnisation raisonnable de la perte de valeur de la parcelle (CEDH, 19 juillet 2011, *Varfis c. Grèce*).

B.4.2. 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.

B.5. Le législateur décrétoal a choisi d'instaurer un régime d'indemnisation des moins-values liées à une interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'un plan d'exécution spatial lorsque cette interdiction a pour conséquence qu'une parcelle ne peut plus faire l'objet d'un permis de bâtir ou de lotir, alors qu'elle le pouvait encore la veille de l'entrée en vigueur de ce plan (article 2.6.1, §§ 1er et 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

B.6. S'il est indiscutable que le législateur décrétoal peut, dans le cadre de son large pouvoir d'appréciation, fixer les conditions à remplir pour bénéficier d'une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, il convient d'examiner si ces conditions n'ont pas des conséquences disproportionnées pour les propriétaires concernés.

B.7.1. Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 140/2016, le législateur décrétoal, en prévoyant que l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale est limitée aux cinquante premiers mètres à partir de l'alignement, n'a, en principe, pas pris une mesure qui serait manifestement disproportionnée au but qu'il poursuit ou qui puisse être considérée comme une atteinte illicite au droit de propriété, en vertu de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En effet, la limitation du montant de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale est liée à la condition qu'une telle indemnisation soit uniquement accordée au propriétaire d'un terrain à bâtir, qui doit en outre avoir subi un dommage certain, actuel et objectivement déterminable et qui n'est indemnisé que partiellement. Au cours de l'élaboration de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale, 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).

C'est au législateur décrétoal qu'il appartient de déterminer les cas dans lesquels une limitation du droit de propriété donne lieu à une indemnisation et il dispose en l'espèce d'un large pouvoir d'appréciation. La Cour doit cependant examiner si le législateur décrétoal n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation en imposant une charge excessive aux propriétaires de terrains à bâtir situés dans une zone d'extension de l'habitat.

B.7.2. Les zones d'extension de l'habitat sont des zones de réserve de la zone d'habitat, où l'accent est mis sur l'habitat ainsi que sur les fonctions qui relèvent de l'équipement normal de la zone d'habitat (circulaire du 8 juillet 1997 « portant création et application des projets de plans de secteur et des plans de secteur », pp. 8-9). En tant que zones exceptionnelles, elles doivent être préservées tant qu'il reste suffisamment d'espace pour la construction d'habitations dans les véritables zones d'habitat. Il appartient en premier lieu aux autorités d'aménager la zone d'extension de l'habitat dans le cadre de sa politique de l'aménagement du territoire. Tant que l'autorité compétente n'a pas décidé d'aménager la zone affectée comme zone d'extension de l'habitat, la zone a pour affectation exclusive la construction groupée d'habitations (Conseil pour les contestations des autorisations, n° A/1718/0255 du 21 novembre 2017, p. 15).

Étant donné que, dans les zones d'extension de l'habitat, l'accent est mis sur l'habitat, le législateur décrétoal a pu considérer que les terrains situés dans ces zones – comme les terrains situés dans les véritables zones d'habitat – ne devaient pas faire l'objet d'une indemnisation au-delà de cinquante mètres à partir de l'alignement. Le fait que les zones d'extension de l'habitat sont exclusivement affectées à la construction groupée d'habitations tant que l'autorité compétente n'a pas réglé l'aménagement de la zone, n'aboutit pas à une autre conclusion en l'espèce.

La limitation en cause de l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale n'impose dès lors pas de charge excessive aux propriétaires de terrains à bâtir situés dans des zones d'extension de l'habitat.

B.7.3. La disposition en cause ne porte pas atteinte aux 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 ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2.6.1, § 3, 4°, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne viole pas 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.

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 17 février 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen