



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 35/2023  
du 2 mars 2023  
Numéro du rôle : 7817**

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 63 du décret flamand du 24 février 2017 « relatif à l'expropriation d'utilité publique », posée par le Juge de paix du canton de Deinze.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges Y. Kherbache, T. Detienne, E. Bribosia, W. Verrijdt et K. Jadin, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, 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 14 juin 2022, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 juin 2022, le Juge de paix du canton de Deinze a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 63 du décret flamand du 24 février 2017 relatif à l'expropriation d'utilité publique (l'article 2.4.6, § 1er, ancien, 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 que

Pour la fixation de l'indemnité d'expropriation due, la disposition décrétable précitée prévoit l'application pleine et entière de la neutralité planologique dès que l'autorité publique compétente décide de sa propre initiative de procéder à l'expropriation pour la réalisation d'un plan d'exécution spatial, d'un plan d'aménagement, d'un arrêté relatif à la préférence ou d'un arrêté relatif au projet,

Alors que

La plus-value ou la moins-value d'un bien immobilier ne se réalise pas (nécessairement qu') au moment de l'expropriation, mais se réalise déjà ou peut déjà se réaliser à la suite de l'entrée en vigueur du plan en question

Et alors que

L'indemnité d'expropriation due peut, de ce fait, différer significativement de la plus-value susceptible d'être générée par un propriétaire qui se trouve dans une situation essentiellement comparable (à savoir, le propriétaire d'un bien immobilier qui fait l'objet d'une modification de destination à la suite d'un plan d'exécution spatial, d'un plan d'aménagement, d'un arrêté relatif à la préférence ou relatif au projet et d'une autorisation d'expropriation), mais qui n'est finalement pas exproprié par l'autorité concernée, parce que ce propriétaire soit procède à une vente à l'amiable, soit obtient la possibilité de procéder à l'autoréalisation de la destination de ses terres, de sorte qu'il peut vendre celles-ci à la valeur qu'elles ont atteinte après la modification de destination ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'« Intergemeentelijke vereniging Veneco », assistée et représentée par Me S. Vernailen et Me K. Dams, avocats au barreau d'Anvers;
- la SA « Immobiliën Francis Bostoen », assistée et représentée par Me F. De Preter, Me F. Judo, Me B. Van Herreweghe et Me L. Janssens, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me P. Van Der Straten, avocat au barreau d'Anvers.

Par ordonnance du 21 décembre 2022, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs W. Verrijdt et T. Detienne, 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 18 janvier 2023 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 18 janvier 2023.

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*

Le 6 avril 2012, le Gouvernement flamand a approuvé le plan d'exécution spatial provincial « Afbakening kleinstedelijk gebied Deinze » (délimitation de la zone de petite agglomération de Deinze). Ce plan d'exécution spatial prévoit la réaffectation de certains terrains, parmi lesquels ceux de la SA « Immeubles Familiaux de Belgique » (actuellement la SA « Immobiliën Francis Bostoen », ci-après : IFB), de « zone agricole » en « zone d'activité régionale mixte ». Le 26 septembre 2012, le ministre de l'Administration intérieure, de l'Intégration civique, du Logement, de l'Égalité des chances et de la Lutte contre la Pauvreté a autorisé l'« Intergemeentelijke

vereniging Veneco » (ci-après : Veneco) à procéder aux expropriations nécessaires en vue de la réalisation du plan partiel « Groot Prijkels », qui fait partie du plan d'exécution spatial précité.

Le 8 juin 2018, Veneco a assigné IFB en application des articles 46 et suivants du décret flamand du 24 février 2017 « relatif à l'expropriation d'utilité publique » (ci-après : le décret sur les expropriations). Par jugement interlocutoire du 17 mars 2020, la juridiction *a quo* a déclaré l'expropriation conforme et a désigné un expert pour déterminer l'indemnité d'expropriation définitive.

À la suite du dépôt par l'expert de son rapport final, la juridiction *a quo* a constaté un désaccord entre les parties quant à l'appréciation de la valeur des terrains d'IFB. Cette dernière estime que la plus-value ne naît pas nécessairement qu'au moment de l'expropriation, hypothèse sur laquelle repose l'article 63 du décret sur les expropriations, mais qu'elle peut aussi être réalisée lors de l'adoption du plan d'exécution spatial. Dès lors que la disposition en cause est donc susceptible d'entraîner une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, la juridiction *a quo* a posé la question préjudicielle reproduite plus haut.

### III. *En droit*

- A -

#### *Quant à la recevabilité de la question préjudicielle*

A.1. Selon Veneco, la question préjudicielle est irrecevable parce que son libellé ne permet pas de déduire quelles sont les catégories de personnes comparées. Elle ne voit pas non plus quelles catégories de personnes comparables seraient traitées différemment, puisque l'instance expropriante doit observer la neutralité planologique tant dans le cas d'une expropriation judiciaire effective que dans celui d'une vente à l'amiable sous la menace d'une expropriation judiciaire. La situation dans laquelle le propriétaire pourrait obtenir l'autorisation de procéder à une autoréalisation, en dépit d'une décision d'expropriation définitive, n'est pas prévue dans le décret sur les expropriations, de sorte que cette situation ne peut pas non plus se produire. Selon Veneco, c'est aussi logique, dès lors que la possibilité d'autoréalisation comme la possibilité d'une vente à l'amiable font partie de la justification de la nécessité de l'expropriation. Si les propriétaires peuvent réaliser eux-mêmes l'objectif d'expropriation, la nécessité d'une expropriation n'est pas démontrée. C'était d'ailleurs aussi déjà le cas sous l'empire de la réglementation qui était en vigueur avant l'adoption du décret sur les expropriations et qui était applicable au moment où la décision d'expropriation a été prise. En juger autrement irait à l'encontre de la jurisprudence de la Cour selon laquelle l'indemnité d'expropriation ne peut excéder ce qui est nécessaire pour une réparation intégrale.

A.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que les catégories de personnes visées dans la question préjudicielle n'existent pas.

En ce qui concerne la situation de la vente à l'amiable, l'autorité doit suivre les procédures légales. Ceci explique pourquoi, avant de prendre une décision d'expropriation, une autorité qui souhaite acquérir un bien peut accepter, dans le cadre de négociations amiables, une indemnité incluant également la plus-value du bien, alors que, lorsqu'une décision d'expropriation est devenue définitive, elle est tenue d'appliquer la disposition en cause et ne peut donc pas payer une indemnité incluant également la plus-value du bien.

Selon le Gouvernement flamand, la situation dans laquelle une autoréalisation est autorisée après qu'une décision d'expropriation est devenue définitive ne peut pas non plus se produire. Il souligne que l'article 24 du décret sur les expropriations n'autorise l'introduction d'une demande d'autoréalisation que durant la phase administrative, avant qu'une décision d'expropriation définitive ait été prise. Si discrimination il y a, elle trouve sa source dans l'article 24 du décret sur les expropriations, et non dans la disposition en cause.

A.3. IFB estime que la question préjudicielle mentionne bien de manière satisfaisante les catégories de personnes à comparer. Elle compare en effet, d'une part, les propriétaires d'un bien immobilier qui subit un changement de destination dans le cadre d'un plan d'exécution spatial et qui fait l'objet d'une expropriation

effective avec, d'autre part, les propriétaires d'un bien similaire qui est vendu à l'amiable ou pour lequel l'autorité expropriante accorde une autorisation d'autoréalisation. La question de savoir si ces situations peuvent se produire concrètement ne relève pas de la compétence de la Cour, mais de celle du juge du fond. Cela vaut en particulier en ce qui concerne la possibilité d'autoréalisation. La question préjudicielle ne porte pas sur la possibilité d'autoréalisation, mais sur la possibilité pour le juge d'expropriation de déroger à la neutralité planologique lorsqu'il évalue l'indemnité d'expropriation. En outre, le décret sur les expropriations n'interdit pas qu'une demande d'autoréalisation ou de vente amiable soit acceptée durant la phase judiciaire d'une expropriation. Ce décret n'interdit pas non plus qu'une autorité retire une décision qu'elle a prise antérieurement en matière d'autoréalisation. La différence de traitement soulevée dans la question préjudicielle résulte dès lors de la disposition en cause.

#### *Quant au fond*

A.4.1. Selon IFB, la disposition en cause fait naître une différence de traitement entre des propriétaires de terrains qui font l'objet d'une décision d'expropriation dans le cadre d'un plan d'exécution spatial, selon que l'autorité procède effectivement à une expropriation ou approuve une demande d'autoréalisation ou une cession amiable du bien. Alors que la valeur des terrains appartenant aux propriétaires relevant de la première catégorie citée est fixée sur la base de la destination qui prévalait avant le plan d'exécution spatial, les propriétaires relevant de la deuxième catégorie peuvent effectivement tirer avantage de la plus-value créée sur le bien du fait du changement de destination. Selon IFB, cette différence de traitement résulte du fait que la disposition en cause instaure une présomption irréfragable de neutralité planologique lorsque la fixation définitive du plan d'exécution spatial ne remonte pas à plus de cinq ans avant la prise de la décision définitive d'expropriation, sans que le juge puisse y déroger si les circonstances concrètes de l'affaire l'exigent.

A.4.2. Selon IFB, le critère sur lequel repose cette différence de traitement est certes objectif, mais pas pertinent, et encore moins proportionné à l'objectif poursuivi. La disposition en cause empêche en effet le juge qui constate que le principe de la neutralité planologique conduirait dans un cas concret à une indemnité sans rapport avec la valeur réelle du bien exproprié de remédier à ce constat, de sorte qu'il ne peut offrir une réparation intégrale pour le préjudice subi. L'équité de l'indemnité dépend donc de la réalisation effective de l'expropriation, laquelle peut être décidée de manière discrétionnaire par l'autorité.

A.4.3. Selon IFB, la différence de traitement en cause est d'autant plus prégnante lorsque la cession du bien a lieu entre le changement de destination qui fait suite au plan d'exécution spatial et l'élaboration du plan d'expropriation. Dans un tel cas, le prix de vente tiendra compte du changement de destination résultant du plan d'exécution spatial, de sorte que ce prix sera supérieur à l'indemnité qui peut être accordée sur la base de l'application pleine et entière de la neutralité planologique. Le fait que la cession ait lieu avant ou après la décision d'expropriation est dénué de pertinence. À cela s'ajoute qu'en cas de changement de destination dans le cadre d'un plan d'exécution spatial, l'autorité établira bien une taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale, qui est une taxe sur la plus-value réalisée sur le bien à la suite de l'intervention de l'autorité planificatrice. À cet égard, l'avantage est même double pour l'instance expropriante, puisqu'elle pourrait procéder à l'expropriation après que le précédent propriétaire a déjà payé la taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale, et qu'elle peut acquérir le bien sans tenir compte de la plus-value résultant du changement de destination, alors qu'elle pourra effectivement réaliser cette plus-value grâce à la valorisation du bien.

A.4.4. Enfin, selon IFB, il se peut aussi que l'autorité expropriante engage une procédure d'expropriation et que la procédure soit entachée d'erreurs ou que l'autorité y mette fin prématurément. Dans de tels cas aussi, la plus-value du bien réalisée à la suite du changement de destination pourra également être répercutée sur le prix. Il en va de même lorsqu'une deuxième procédure d'expropriation est engagée après l'expiration du délai de cinq ans prévu par la disposition en cause, mais que la neutralité planologique est appliquée de manière pleine et entière parce que cette deuxième procédure repose sur la décision d'expropriation initiale. Cette situation s'est produite dans l'affaire qui a donné lieu à la question préjudicielle. Si Veneco avait pris une nouvelle décision d'expropriation, cette décision aurait été postérieure à l'expiration du délai de cinq ans précité, et le principe de la neutralité planologique n'aurait donc pas été appliqué, de sorte que les terrains auraient été indemnisés conformément à la nouvelle destination. En agissant de la sorte, Veneco a en outre privé IFB de la possibilité d'introduire une demande d'autoréalisation fondée sur l'article 24 du décret sur les expropriations. L'application du principe de la neutralité planologique porte donc atteinte au droit à une juste indemnité après expropriation.

A.5.1. Veneco estime que la prémisse sur laquelle repose la question préjudicielle, qui est que la plus-value ou la moins-value du bien résulte déjà de l'entrée en vigueur du plan d'exécution spatial, est inexacte. Veneco renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour n° 143/2018 du 18 octobre 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.143). Il ressort de cet arrêt, ainsi que de l'arrêt de la Cour n° 186/2011 du 8 décembre 2011 (ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.186), qu'il est juste qu'il ne soit pas tenu compte, lors de l'évaluation de l'indemnité d'expropriation, de la plus-value ou de la moins-value résultant de l'entrée en vigueur d'un plan d'exécution spatial, parce que c'est la réalisation de l'expropriation qui influence la valeur du bien.

Les arrêts précités démontrent du moins que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Il ressort des travaux préparatoires du décret sur les expropriations que le but consiste à étendre la neutralité planologique à toutes les expropriations destinées à la réalisation du plan d'exécution spatial, du plan d'aménagement, de l'arrêté relatif à la préférence ou de l'arrêté relatif au projet, non seulement lorsque l'expropriation s'effectue sur la base d'un plan d'expropriation établi dans le cadre du Code flamand de l'aménagement du territoire, mais aussi quel que soit son fondement juridique. Veneco souligne que l'on peut également lire, dans les travaux préparatoires, que la neutralité planologique ne s'applique que lorsqu'un lien effectif avec l'expropriation peut être démontré. À défaut, le principe général de la neutralité de l'objectif s'applique.

Veneco fait en outre valoir que les garanties qui entourent la neutralité planologique ont elles aussi été étendues. Un plan d'expropriation qui a été élaboré après le plan d'exécution spatial qu'il tend à réaliser doit en effet être fixé définitivement au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de ce plan d'exécution spatial. Enfin, Veneco relève encore que les principaux arguments en faveur de la neutralité planologique consistent à dire que l'autorité expropriante ne peut influencer la valeur du bien qu'elle souhaite acquérir et que la neutralité planologique fonctionne dans les deux sens, puisqu'elle porte aussi bien sur les plus-values que sur les moins-values.

A.5.2. Selon Veneco, IFB affirme à tort que l'instance expropriante tirerait un double avantage de la combinaison de l'expropriation avec une taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale. Il résulte en effet de l'article 2.6.6 du Code flamand de l'aménagement du territoire que l'indemnité d'expropriation doit être calculée compte tenu de la taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale déjà payée.

IFB ne peut pas non plus tirer argument du fait que c'est à l'instance expropriante qu'il appartient de décider s'il faut ou non procéder à une expropriation. Par son arrêt n° 143/2018 précité, la Cour a en effet jugé que l'instance expropriante est tenue d'apprécier si l'objectif d'expropriation, qui doit être un objectif d'intérêt général, sera mieux réalisé par une expropriation ou par l'acceptation d'une demande d'autoréalisation.

A.6.1. Le Gouvernement flamand souligne que la Cour a jugé à plusieurs reprises que les dispositions relatives à la neutralité planologique que contenait l'ancienne réglementation étaient constitutionnelles. Il ne voit pas comment la Cour pourrait aboutir à une autre conclusion dans la présente affaire, d'autant que les auteurs du décret sur les expropriations avaient clairement l'intention de continuer à appliquer le principe de la neutralité planologique de manière pleine et entière. Il fait par ailleurs valoir que ce principe constitue une application du principe de la neutralité de l'objectif, et que celui-ci implique que l'exproprié ne peut pas profiter des avantages, et encore moins souffrir des inconvénients, de l'impact d'une décision d'expropriation sur la valeur du bien. Ces principes sont appliqués de longue date et font partie des piliers d'une juste indemnité d'expropriation. Ils visent à éviter qu'à la suite de décisions d'expropriation, des particuliers et des entreprises réalisent des plus-values spéculatives ou des bénéfices exceptionnels, ou subissent des moins-values, et ils tendent à garantir l'égalité entre les citoyens. Dans l'hypothèse où la Cour répondrait à la question préjudicielle par l'affirmative, les principes de neutralité planologique et de neutralité de l'objectif ne s'appliqueraient plus de manière pleine et entière, et plusieurs catégories de citoyens seraient traitées différemment.

A.6.2. Selon le Gouvernement flamand, IFB soutient à tort que la disposition en cause instaure une présomption irréfragable de neutralité planologique lorsque la fixation définitive du plan d'exécution spatial ne remonte pas à plus de cinq ans avant la prise de la décision définitive d'expropriation. Le juge devra toujours vérifier si les conditions d'application de la neutralité planologique et de la neutralité de l'objectif ont été remplies, et il devra aussi garantir une mise en œuvre correcte de ces principes lors de l'évaluation de l'indemnité d'expropriation.

Par ailleurs, le Gouvernement flamand conteste aussi la référence faite par IFB à la taxe à payer sur les bénéfices résultant de la planification spatiale. À supposer que la disposition en cause soit applicable, l'article 2.6.6

du Code flamand de l'aménagement du territoire prévoit en effet une exonération de cette taxe, ainsi qu'un remboursement de la taxe déjà payée.

- B -

B.1. L'article 63 du décret de la Région flamande du 24 février 2017 « relatif à l'expropriation d'utilité publique » (ci-après : le décret sur les expropriations) dispose :

« § 1. En cas d'une expropriation pour la réalisation d'un plan d'exécution spatial, plan d'aménagement, arrêté relatif à la préférence ou arrêté relatif au projet, il n'est pas tenu compte, lors de la détermination de la valeur du bien immobilier ou droit réel exproprié, de la plus-value ou de la moins-value résultant des prescriptions de ce plan d'exécution spatial, plan d'aménagement, arrêté relatif à la préférence ou arrêté relatif au projet, quelle que soit l'autorité expropriante.

Les expropriations successives pour la réalisation d'un plan d'exécution spatial, arrêté relatif à la préférence ou arrêté relatif au projet, y compris un plan d'exécution spatial, arrêté relatif à la préférence ou arrêté relatif au projet révisé, sont censées constituer un ensemble à la date de la première décision d'expropriation pour la détermination de la valeur des biens immobiliers ou droits réels à exproprier.

§ 2. Le paragraphe 1er ne s'applique que si le plan d'exécution spatial ou plan d'aménagement, arrêté relatif à la préférence ou arrêté relatif au projet n'a été établi définitivement plus [de] cinq ans avant la prise de la décision d'expropriation définitive ».

B.2. Le juge *a quo* demande si cette disposition est compatible 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, en ce qu'elle ferait naître une différence de traitement entre les propriétaires d'un bien immobilier qui subit un changement de destination à la suite d'un plan d'exécution spatial et qui fait l'objet d'une décision d'expropriation en vue de la réalisation de ce plan, selon que l'autorité procède effectivement à une expropriation ou qu'elle approuve malgré tout une vente à l'amiable ou autorise une autoréalisation. Alors que, du fait de l'application de la disposition en cause, la valeur des terrains des propriétaires relevant de la première catégorie est fixée sur la base de la destination qui prévalait avant le plan d'exécution spatial, les propriétaires relevant de la deuxième catégorie pourraient effectivement tirer avantage de la plus-value créée sur le bien du fait du changement de destination.

B.3.1. Selon l'« Intergemeentelijke vereniging Veneco » et selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle est irrecevable parce que le décret sur les expropriations ne prévoit pas la possibilité pour l'instance expropriante, après que celle-ci a pris une décision d'expropriation, d'approuver une vente à l'amiable ou une demande d'autoréalisation.

B.3.2. Étant donné que la question préjudicielle porte exclusivement sur la situation de l'approbation par l'instance expropriante d'une vente à l'amiable ou d'une demande d'autoréalisation après que cette instance a pris une décision d'expropriation, l'examen de l'exception se confond avec celui du fond de l'affaire.

B.4.1. L'expropriation offre à l'autorité publique la possibilité de disposer, pour des motifs d'utilité publique, de biens, en particulier immobiliers, qui ne peuvent être acquis par les voies ordinaires 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. Ceci est aussi confirmé par l'article 3 du décret sur les expropriations.

B.4.2. L'expropriation doit être nécessaire à la réalisation de l'objectif d'intérêt général (article 3, § 3, du décret sur les expropriations).

La condition de la nécessité d'expropriation signifie que l'instance expropriante doit d'abord tenter d'acquérir le bien à l'amiable. Les articles 15 et 16 du décret sur les expropriations et le chapitre 3 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 octobre 2017 « portant exécution du Décret flamand sur les Expropriations du 24 février 2017 » lui imposent donc une obligation de négociation qui implique une tentative démontrable d'acquérir le bien à l'amiable.

Il n'y a pas non plus nécessité d'expropriation si le propriétaire lui-même est disposé à et en mesure de réaliser l'objectif de l'expropriation. C'est la raison pour laquelle les articles 24 à 27 du décret sur les expropriations et le chapitre 5 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 octobre 2017 prévoient une possibilité d'introduire une demande d'autoréalisation. Cette autoréalisation ne constitue cependant pas un droit subjectif pour l'exproprié, puisque l'autorité expropriante peut, en vertu de l'article 24, § 3, du décret sur les expropriations, décider de

manière motivée de ne pas accéder à cette demande après examen de celle-ci au regard des conditions énumérées à l'article 24, § 2, du même décret.

Cette possibilité d'autoréalisation s'inscrit dans le droit fil des objectifs que le législateur décrétait poursuivait lorsqu'il a adopté le décret sur les expropriations, en particulier celui d'accélérer la réalisation de projets d'expropriation, dans le respect des intérêts des expropriés :

« Si l'objectif d'expropriation peut être réalisé par les propriétaires eux-mêmes et que ceux-ci sont en mesure de et disposés à réaliser cet objectif selon les modalités prévues par l'autorité, une expropriation n'est pas nécessaire. En effet, la nécessité de procéder à une expropriation et la possibilité d'autoréalisation qui en découle visent à protéger le statut juridique du propriétaire confronté sans le vouloir à une expropriation nécessaire. Il n'en reste pas moins que, dans le cadre de l'autoréalisation, l'objectif d'expropriation doit également être réalisé dans les délais et conditions prévus par l'autorité. Il est essentiel qu'une expropriation ne puisse être nécessaire que lorsque d'autres solutions – qui ont été examinées raisonnablement – sont insuffisantes, de sorte que l'expropriation ne peut notamment avoir lieu que si l'objectif d'expropriation ne peut être réalisé sur la base d'une initiative privée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 991/1, p. 6).

Et :

« Le droit d'introduire une demande d'autoréalisation n'emporte pas celui de procéder soi-même à la réalisation. Tel ne sera le cas que si le demandeur signale, au cours de l'enquête publique, qu'il souhaite procéder lui-même à l'autoréalisation et qu'il démontre à suffisance que toutes les conditions d'autoréalisation sont remplies. En effet, l'autorité doit disposer de garanties suffisantes que le propriétaire procédera réellement à la réalisation du but d'expropriation selon les modalités et dans le délai fixés par l'autorité. Il découle de la jurisprudence du Conseil d'État qu'une demande d'autoréalisation peut être rejetée lorsqu'elle ne contient pas de preuves que l'on dispose effectivement de la possibilité de procéder à l'autoréalisation (Custers, 7 décembre 2011, n° 216.708).

Cette disposition indique que l'autoréalisation n'est en principe possible que s'il est satisfait à toutes les conditions mentionnées dans cette disposition » (*ibid.*, p. 51).

Il ressort dès lors des travaux préparatoires que le droit d'introduire une demande d'autoréalisation s'inscrit dans le cadre de l'examen de la nécessité de l'expropriation et tend à protéger la situation juridique du propriétaire qui est involontairement confronté à une nécessité d'expropriation (*ibid.*, p. 51).

B.4.3. Bien que l'obligation de négociation et la possibilité d'introduction d'une demande d'autoréalisation visées en B.4.2 ne soient applicables que pendant la phase administrative de

la procédure d'expropriation, avant que la décision d'expropriation définitive soit prise, le décret sur les expropriations n'exclut pas que l'instance expropriante procède à une acquisition à l'amiable ou approuve une demande d'autoréalisation même pendant la procédure judiciaire.

B.5. La disposition en cause a pour conséquence que le propriétaire d'une parcelle expropriée en vue de la réalisation d'un plan d'exécution spatial obtient une indemnité d'expropriation fondée sur la valeur du bien avant la fixation ou la modification de sa destination par ce plan.

B.6.1. La disposition en cause contient le principe dit de la « neutralité planologique ». Il ressort des travaux préparatoires que le but du législateur décrétoal était de maintenir ce principe, tel qu'il était également contenu dans l'ancien article 2.4.6, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans le décret sur les expropriations (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 991/1, p. 88).

L'article 2.4.6, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire 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 basé 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.*). Le fait que le bien concerné connaisse une plus-value ou subisse une moins-value en raison du plan n'est pas pertinent à cet égard.

B.6.2. Par son arrêt n° 143/2018 du 18 octobre 2018 (ECLI:BE:GHCC:2018:ARR.143), la Cour a jugé que la disposition en cause est compatible avec l'article 16 de la Constitution. La Cour a jugé que la disposition en cause était raisonnablement justifiée, en renvoyant également à l'ancien article 2.4.6, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire :

« B.7.4. L'article 63 contient le principe de la ' neutralité planologique '. Il ressort des travaux préparatoires que le but est de maintenir ce principe, tel qu'il était également contenu dans l'ancien article 2.4.6, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 991/1, p. 88). Par son arrêt n° 186/2011 du 8 décembre 2011, la Cour a jugé, en ce qui concerne l'ancien article 2.4.6, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qu'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 d'un plan d'exécution spatial, puisque c'est la réalisation, par l'expropriation, du plan d'exécution spatial qui influence réellement la valeur du bien immobilier.

B.7.5. Il ressort des travaux préparatoires que le but consiste à étendre la neutralité planologique à toutes les expropriations destinées à la réalisation du plan d'exécution spatial, du plan d'aménagement, de l'arrêté relatif à la préférence ou de l'arrêté relatif au projet, non seulement lorsque l'expropriation se fait sur la base d'un plan d'expropriation établi dans le cadre du Code flamand de l'aménagement du territoire, mais aussi quel que soit le fondement juridique. Les travaux préparatoires soulignent que la neutralité planologique s'applique uniquement lorsqu'il est réellement possible de démontrer l'existence d'un lien avec l'expropriation. À défaut, le principe général de la ' neutralité de l'objectif ' s'applique :

' Quel que soit le fondement juridique de l'expropriation, la neutralité planologique trouve à s'appliquer, mais uniquement dans la mesure où l'expropriation est effectivement destinée à la réalisation d'un plan d'exécution spatial et dans des conditions comparables, telles qu'elles sont contenues dans les articles 2.4.4 et 2.4.8 du Code flamand de l'aménagement du territoire. Cette règle est donc généralisée et ne dépend pas du fondement juridique utilisé, mais bien du fait que l'expropriation est destinée ou non à la réalisation d'un plan d'exécution spatial ' (*ibid.*, p. 89).

B.7.6. Les garanties qui entourent la neutralité planologique ont également été étendues. L'article 2.4.4. du Code flamand de l'aménagement du territoire prévoit qu'un plan d'expropriation établi après le plan d'exécution spatial qu'il tend à réaliser doit être établi définitivement au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de ce plan d'exécution spatial. Afin d'étendre cette garantie à toutes les expropriations destinées à la réalisation d'un plan d'exécution spatial, d'un plan d'aménagement, d'un arrêté relatif à la préférence ou d'un arrêté relatif au projet, même si ceux-ci ne sont pas basés sur le Code flamand de l'aménagement du territoire, l'application de la neutralité planologique est limitée à cinq ans à partir de l'établissement définitif du plan d'exécution spatial. En vertu de l'article 42 du décret sur les expropriations, la possibilité de rendre caduque une décision d'expropriation si l'instance expropriante attend plus de cinq ans pour entamer la phase judiciaire est étendue à toutes les décisions d'expropriation (*ibid.*).

B.7.7. Les critères, contenus dans les dispositions attaquées, utilisés lors du calcul de l'indemnité d'expropriation tiennent compte du lien direct qui existe entre l'objectif de l'expropriation et la cause de la modification de la valeur du bien à exproprier. En effet, puisque

c'est l'expropriation qui influence réellement la valeur du bien immobilier, il est justifié de ne pas tenir compte, lors du calcul de l'indemnité d'expropriation, de la plus-value ou de la moins-value résultant de la réalisation de cet objectif ».

B.6.3. Pour les mêmes motifs, il y a lieu de considérer que la différence de traitement présentée en B.2 est raisonnablement justifiée.

La circonstance que l'autorité expropriante peut procéder à une acquisition à l'amiable ou peut approuver une demande d'autoréalisation pendant la phase judiciaire de la procédure d'expropriation ne conduit pas à une autre conclusion. En effet, ces actes juridiques aussi trouvent, le cas échéant, leur fondement dans la réalisation du plan d'exécution spatial.

B.7. Par ailleurs, la disposition en cause ne produit pas des effets disproportionnés pour les propriétaires concernés.

Comme il est dit en B.4.1, l'expropriation n'est possible qu'en vue de la réalisation d'un objectif d'utilité publique. La disposition en cause n'impose en effet la neutralité planologique que si l'expropriation est requise pour la réalisation d'un plan d'exécution spatial (Cass., 22 mars 2012, C.10.0155.N, ECLI:BE:CASS:2012:ARR.20120322.5). Lorsque l'expropriation ne tend pas à la réalisation d'un plan d'exécution spatial, le juge doit effectivement tenir compte de la plus-value ou de la moins-value résultant d'un tel plan (Cass., 29 mars 2013, C.10.0638.N, ECLI:BE:CASS:2013:ARR.20130329.4; 7 juin 1990, *Pas.*, 1990, I, n° 584, ECLI:BE:CASS:1990:ARR.19900607.12; 15 avril 1999, C.97.0400.F, ECLI:BE:CASS:1999:ARR.19990415.10).

Comme il est dit en B.4.2, il faut en outre qu'une expropriation soit nécessaire, ce qui suppose que l'instance expropriante puisse démontrer de manière convaincante que le changement de destination poursuivi par le plan d'exécution spatial ne peut pas être atteint au moyen d'une vente à l'amiable ou par le propriétaire, dans le cadre d'une demande d'autoréalisation, ou encore par la réalisation de l'affectation de fait préexistante de la parcelle, lorsque celle-ci rejoint l'affectation formelle fixée par le plan (arrêt n° 186/2011 du 8 décembre

2011, ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.186, B.13, et arrêt n° 129/2012 du 25 octobre 2012, ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.129, B.7). Il appartient au juge compétent de vérifier si une expropriation satisfait aux conditions énoncées ci-avant.

Par ailleurs, le propriétaire d'un bien qui est exproprié en vue de la réalisation d'un plan d'exécution spatial bénéficie d'une exemption de la taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale lorsque la disposition en cause est d'application et que l'expropriation frappe le redevable de la taxe (article 2.6.6, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire). Si l'expropriation a lieu après que la taxe ou une partie de la taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale a déjà été payée, les montants déjà payés sont remboursés (article 2.6.6, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Enfin, la disposition en cause non seulement prévoit qu'il n'est pas tenu compte de la plus-value découlant des prescriptions du plan d'exécution spatial en exécution duquel il est procédé à l'expropriation, mais elle garantit également que les propriétaires ne soient pas affectés par l'éventuelle moins-value résultant des prescriptions de ce plan d'exécution spatial.

B.8. Il découle de ce qui précède que la disposition en cause est compatible avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution.

Le contrôle de la disposition en cause au regard de ces dispositions constitutionnelles, lues en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui ne garantit pas sur ce point une protection plus étendue du droit de propriété, ne conduit pas à une autre conclusion.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 63 du décret de la Région flamande du 24 février 2017 « relatif à l'expropriation d'utilité publique » 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 2 mars 2023.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen