# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 9 octobre 2014 (Belgique). RG 146/2014

* Date : 09-10-2014
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20141009-5
* Numéro de rôle : 146/2014

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, P. Nihoul et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, 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 8 octobre 2013 en cause de Maria Van Noten et Alphonsus Simkens contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 18 octobre 2013, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :
« Les articles 42 à 46 du décret [flamand] du 18 [lire : 19] décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 violent-ils les droits et libertés garantis par la Constitution tels qu'ils figurent dans son titre II, combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce que les articles 42 à 45 sont déclarés d'application immédiate aux litiges en cours ? ».
(...)
III. En droit
(...)
Quant aux dispositions en cause et à leur contexte
B.1.1. Les articles 42 à 46 en cause du décret flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 (ci-après : le décret du 19 décembre 1998) font partie du chapitre IX (« Aménagement du territoire ») de ce décret. Les articles 42 à 45 modifient les articles 35 et 36 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 (ci-après : le décret coordonné).
L'article 35 du décret coordonné prévoyait qu'une indemnité était due lorsqu'une interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'un plan définitif met fin à l'usage auquel un bien était initialement affecté ou normalement destiné. Cet article 35 correspond en grande partie à l'article 37, repris lors de la coordination, de la loi du 29 mars 1962 « organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » (ci-après : loi organique de l'urbanisme), tel qu'il avait été remplacé par l'article 2 de la loi du 22 décembre 1970 et modifié par les lois des 12 juillet 1976 (article 12, § 4) et 22 décembre 1977 (articles 177 et 178).
L'article 36 du décret coordonné disposait que ces actions en dommages et intérêts devaient être introduites auprès des tribunaux de première instance; il réglait aussi les possibilités d'appel ainsi que la prescription qui est applicable.
B.1.2. L'article 35, alinéas 1er et 2, du décret coordonné prévoyait initialement, à l'instar de l'article 37, alinéas 1er et 2, de la loi organique de l'urbanisme :
« 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 ».
L'article 37, alinéa 2, de la loi organique de l'urbanisme a été mis en oeuvre à l'époque par l'arrêté royal du 24 octobre 1978 « portant exécution de l'article 37, alinéa 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ».
Par arrêté du Gouvernement flamand du 8 juillet 1997, l'arrêté royal précité du 24 octobre 1978 a été adapté, de sorte que l'article 1er de cet arrêté royal disposait désormais, pour la Région flamande :
« Pour l'application de l'article 35, deuxième alinéa, du décret portant l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, est considéré :
1° comme valeur du bien au moment de l'acquisition :
le montant qui a servi de base à la perception des droits d'enregistrement ou de succession sur la pleine propriété du bien, ou, à défaut de pareille perception, la valeur vénale du bien en pleine propriété le jour de l'acquisition;
2° comme valeur du bien au moment de la naissance du droit à l'indemnité;
a) en cas de transfert du bien, le montant ayant servi de base à la perception des droits d'enregistrement sur la pleine propriété du bien, ou, à défaut de pareille perception, la valeur vénale du bien en pleine propriété au jour du transfert avec au minimum la valeur convenue;
b) en cas de refus du permis de bâtir ou de lotir ou en cas de certificat d'urbanisme négatif, la valeur vénale à ce moment ».
Après l'arrêt de la Cour de cassation du 18 juin 1998, C.96.0402.N, le législateur décrétal a considéré que certaines modifications s'imposaient « afin de conférer un fondement décrétal incontestable au caractère forfaitaire de l'indemnité pour les dommages résultant du plan » (Doc. parl., Parlement flamand, 1998-1999, n° 1214/1, p. 13).
C'est dans ce contexte que les articles 42 à 45 en cause du décret du 19 décembre 1998 ont été adoptés.
B.1.3. L'article 42 en cause du décret du 19 décembre 1998 a complété comme suit l'article 35, alinéa 2, du décret coordonné :
« 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 ».
L'article 43 du décret du 19 décembre 1998 a ajouté un nouvel alinéa au même article 35; cet alinéa a actualisé, en l'indexant, la valeur d'acquisition du bien et l'a majorée des frais d'acquisition et des dépenses supportées, pour le bien, par le bénéficiaire de l'indemnité. Les articles 44 et 45 ont opéré des mises en concordance de textes.
B.1.4. L'article 46 en cause du décret du 19 décembre 1998 disposait :
« Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux poursuites en dommages-intérêts déjà engagées, mais n'ayant pas encore fait l'objet d'un jugement passé en force de chose jugée ».
L'article 46 du décret du 19 décembre 1998 avait pour effet de déclarer expressément applicable aux demandes d'indemnités fondées sur l'article 35 du décret coordonné, non encore tranchées par une décision judiciaire définitive, le mode d'évaluation de la valeur d'acquisition du bien déterminé par les articles 42 et 43 du même décret.
B.2. Le décret coordonné, en ce compris les articles 35 et 36 précités, a été abrogé, avec effet au 1er septembre 2009, par l'article 104 du décret du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien ».
B.3. L'article 55, 3°, du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010 « portant adaptation du Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décrétales en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative » (ci-après : le décret du 16 juillet 2010) ajoute à l'article 7.4.11, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009, un membre de phrase (à partir de : « étant entendu [...] »), de sorte que le deuxième alinéa de cet article, qui fait partie de la division 7 (« Dommages et bénéfices résultant de la planification spatiale ») du chapitre IV (« Planification ») du titre VII (« Diverses mesures temporaires et de transition ») du Code flamand de l'aménagement du territoire, disposait dès lors :
« Les demandes de paiement d'indemnités de dommages résultant de la planification spatiale, qui sont issues de plans d'aménagement, seront réglées conformément aux stipulations du décret concernant l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu'il était en vigueur le 31 août 2009, étant entendu que les présentes stipulations sont interprétées dans le sens que seul les 50 premiers mètres à partir de l'alignement sont pris en compte pour les dommages résultant de la planification spatiale ».
Le membre de phrase de l'article précité « conformément aux stipulations du décret concernant l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu'il était en vigueur le 31 août 2009 » fait référence en particulier à l'article 35 du décret coordonné.
Par son arrêt n° 188/2011 du 15 décembre 2011, la Cour a annulé l'article 55, 3°, du décret du 16 juillet 2010.
Quant à la recevabilité et à la portée de la question préjudicielle
B.4.1. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle serait irrecevable, étant donné que ni le libellé de la question, ni la motivation de la décision de renvoi ne permettraient de déduire quelles dispositions constitutionnelles au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle auraient précisément été violées.
B.4.2. Il ressort de la décision de renvoi que la question préjudicielle porte sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention. Par conséquent, en ce qui concerne les normes de contrôle, la question préjudicielle contient les éléments nécessaires sur la base desquels la Cour peut statuer. Il ressort en outre des mémoires que le Gouvernement flamand a introduits qu'il a pu mener une défense utile s'agissant de l'éventuelle violation des normes de contrôle précitées.
B.5.1. Selon le Gouvernement flamand, les appelants devant le juge a quo demanderaient de manière implicite mais certaine à la Cour d'étendre la portée de la question préjudicielle en ce sens que la Cour se prononcerait également sur le mode de calcul de l'indemnité pour les dommages résultant du plan.
B.5.2. Les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou étendre la portée d'une question préjudicielle. C'est au juge a quo qu'il appartient de décider quelles questions préjudicielles doivent être posées à la Cour et de déterminer ainsi l'étendue de la saisine.
Dans la mesure où les appelants devant le juge a quo demanderaient à la Cour de se prononcer sur le mode de calcul de l'indemnité pour les dommages résultant du plan, il ne pourrait être accédé à cette demande.
Quant au fond
B.6. La Cour est interrogée au sujet de la compatibilité des dispositions en cause avec le principe d'égalité et de non-discrimination, combiné ou non avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce que les articles 42 à 45 du décret du 19 décembre 1998 sont déclarés applicables, par l'article 46 du même décret, aux actions en dommages et intérêts pendantes qui n'ont pas encore fait l'objet d'un jugement passé en force de chose jugée.
B.7. En ce qu'elle porte sur une violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse étant donné que la réponse n'est pas utile à la solution du litige soumis au juge a quo. Dans sa décision de renvoi, le juge a quo indique en effet lui-même que, s'agissant de l'application de cette disposition conventionnelle, il a déjà « par l'arrêt du 14 mai 2002, statué à ce sujet et, plus précisément, déclaré la demande sans objet dans la mesure où elle est fondée sur la quasi-expropriation et sur l'article 1er du [Premier Protocole additionnel à la Convention européenne précitée] » et « a épuisé sa saisine sur ce point ».
B.8.1. Selon le Gouvernement flamand, la prémisse de la question préjudicielle, à savoir qu'il s'agirait en l'espèce d'une validation législative rétroactive, serait erronée.
B.8.2. Dans l'interprétation du juge a quo, les dispositions en cause sont, rétroactivement, déclarées applicables aux litiges pendants. La Cour répond dans cette interprétation.
B.9. Le régime en cause a été exposé comme suit dans les travaux préparatoires du décret du 19 décembre 1998 :
« [Du] fait de l'arrêt de la Cour de cassation du 18 juin 1998, la légalité de l'ensemble de l'arrêté royal [du 24 octobre 1978] est compromise, ce qui nécessite une intervention décrétale afin de donner un fondement décrétal incontestable au caractère forfaitaire de l'indemnité pour les dommages résultant du plan et pour pouvoir poursuivre la défense menée jusqu'à présent par la Région flamande.
Etant donné que la Cour de cassation décide dans l'arrêt précité que les cours et tribunaux ne sont même plus liés par les valeurs d'acquisition établies dans les déclarations de succession, actes de donation ou d'acquisition, la défense de la Région flamande concernant l'estimation du dommage devient en effet en grande partie sans objet.
[...]
Si l'arrêté royal du 24 octobre 1978 est totalement inapplicable, il devient possible de déterminer les valeurs d'acquisition au moyen de points de comparaison.
Cela signifie que plusieurs dossiers peuvent être rouverts, en particulier ceux où les demandeurs disposaient objectivement d'un terrain à bâtir ou à lotir, mais ne pouvaient prétendre qu'à une indemnité limitée du fait de l'application de l'arrêté royal du 24 octobre 1978.
Il faut en outre s'attendre à ce qu'un certain nombre de demandeurs se pourvoient en cassation contre des arrêts non signifiés qui ont fait application de l'arrêté royal en question.
[...]
Afin d'éviter que l'arrêt de cassation du 18 juin 1998 fasse revivre plusieurs affaires relatives à des dommages résultant du plan, ce qui aura un impact financier important pour la Région flamande, il convient dès lors de donner une base légale aux dispositions de l'arrêté royal du 24 octobre 1978.
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.
[...]
Plusieurs jugements et arrêts de diverses cours et de divers tribunaux ont, par le passé, dit expressément que l'illégalité de l'article 1er, § 2, de l'arrêté ne porte absolument pas atteinte à la validité de l'article 1er, § 1er, et de l'article 2 de l'arrêté royal du 24 octobre 1978.
[...]
La déclaration d'inapplicabilité de l'arrêté royal du 24 octobre 1978 donne également lieu à plusieurs injustices.
Les demandeurs qui ne doivent à présent subitement plus soumettre la déclaration de succession dans laquelle ils ont par le passé évité des droits de succession substantiels du fait d'une faible estimation sont actuellement récompensés une seconde fois dans l'affaire relative aux dommages résultant du plan s'ils peuvent précisément ne pas prendre en compte cette déclaration-là.
[...]
Vu l'importance financière dans le chef de la Région flamande dans les dossiers pendants relatifs aux dommages résultant du plan, il est capital qu'il soit le plus vite possible prévu expressément que les modifications apportées à l'article 35 du décret relatif à l'aménagement du territoire sont également applicables aux procédures pendantes.
La Cour de cassation a jugé à plusieurs reprises qu'une nouvelle loi est non seulement applicable aux situations nées après son entrée en vigueur, mais également aux effets des situations nées sous l'ancienne loi qui apparaissent ou se poursuivent sous l'empire de la loi nouvelle, pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à des droits irrévocablement établis » (Doc. parl., Parlement flamand, 1998-1999, n° 1214/1, pp. 13-14).
B.10.1. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.
S'il s'avère en outre - comme en l'espèce - que la rétroactivité a pour but que l'issue de procédures judiciaires puisse être influencée dans un sens déterminé, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur qui porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.
B.10.2. Il ressort des travaux préparatoires précités des dispositions en cause que leur adoption visait en particulier à rétablir la sécurité juridique et l'égalité entre justiciables, lesquelles, selon le législateur décrétal, auraient été compromises par l'arrêt précité de la Cour de cassation du 18 juin 1998. En effet, cet arrêt avait constaté la non-conformité de l'arrêté royal du 24 octobre 1978 « portant exécution de l'article 37, alinéa 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » à l'article 37, alinéas 2 et 4, de la même loi organique de l'urbanisme, repris à l'article 35 du décret coordonné.
Le législateur décrétal a entendu, d'une part, conférer un fondement décrétal à des dispositions dont la légalité était contestée et, d'autre part, éviter de graves conséquences financières pour la Région flamande (Doc. parl., Parlement flamand, 1998-1999, n° 1214/1, p. 13).
B.10.3. Ces raisons sont des motifs impérieux d'intérêt général pouvant raisonnablement justifier l'intervention du législateur décrétal qui consiste à rendre les articles 42 à 45 en cause applicables aux litiges pendants.
Les articles 42 à 46 en cause du décret du 19 décembre 1998 ne sont pas incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.
B.11. En ce qu'elle porte sur une violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, la question préjudicielle appelle une réponse négative.
D'une part, l'article 46 en cause ne soustrait à la compétence des tribunaux, ni en soi ni en raison de l'objet des dispositions déclarées applicables par cet article, un litige portant sur un droit civil, comme l'action en dommages et intérêts en cause dans le litige soumis au juge a quo. Au contraire, l'article 36 du décret coordonné réserve expressément les actions en dommages et intérêts aux tribunaux de première instance.
D'autre part, en ce que les appelants devant le juge a quo contestent l'ingérence rétroactive du législateur décrétal dans des litiges pendants, celle-ci est justifiée par les motifs impérieux d'intérêt général énoncés en B.10.2.
B.12. La question préjudicielle appelle une réponse négative.
Par ces motifs,
la Cour
dit pour droit :
Les articles 42 à 46 du décret flamand du 19 décembre 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1999 ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que l'article 46 du décret précité déclare les articles 42 à 45 du même décret applicables aux actions en dommages et intérêts qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée.
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 9 octobre 2014.
Le greffier,
F. Meersschaut
Le président,
A. Alen