

Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

**n° 169.627 du 30 mars 2006
A. 53.268/X-9449**

En cause : 1. Marcel DUYVEJONCK,
2. André VERMOORTELE,
ayant élu domicile chez
Me J. Ghysels, avocat,
ayant son cabinet à 1050 Bruxelles,
chaussée de La Hulpe 187

contre :

la RÉGION FLAMANDE,
ayant élu domicile chez
Mes P. Vandecasteele et R. Backaert, avocats,
ayant leur cabinet à Harelbeke,
Noordstraat 7.

LE CONSEIL D'ÉTAT, X^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 12 août 1993 par laquelle Marcel Duyvejonck et André Vermoortele demandent l'annulation de l'arrêté du Ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du Territoire et des Affaires intérieures du 14 juin 1993 leur refusant le permis de lotir une parcelle de terrain située à Ingelmunster, Meulebekestraat, cadastrée section B, n/ 1232 d;

Vu les mémoires en réponse et en réplique;

Vu le rapport de Mme D. Mareen, auditeur;

Vu l'ordonnance du 5 avril 2000 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 8 septembre 2006 fixant l'affaire à l'audience du 10 octobre 2006, date à laquelle l'affaire a été mise en continuation à l'audience du 12 décembre 2006;

Vu le rapport complémentaire de Mme D. Mareen, auditeur;

Vu la notification du rapport aux parties;

Entendu M. J. Lust, conseiller d'État, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me J. Ghysels, avocat, qui comparaît pour les requérants, et Mes G. Havet et Ph. Declercq, avocats, *loco* Mes P. Vandecasteele et R. Backaert, avocats, qui comparaissent pour la partie défenderesse;

Entendu Mme D. Mareen, auditeur, en son avis;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

REND APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ L'ARRÊT SUIVANT :

Des éléments de fait de la cause

1. Le 13 décembre 1991, les requérants introduisent auprès du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Ingelmunster une demande en vue d'obtenir un permis de lotir pour une parcelle de terrain située à Ingelmunster, Meulebekesteenweg, cadastrée section B, n/ 1232 d. L'avis du fonctionnaire délégué est favorable sous certaines conditions. Par délibération du 21 mai 1992, le collège des bourgmestre et échevins refuse de délivrer le permis pour les motifs suivants :

« Les fenêtres actuelles de la façade latérale ont été condamnées sans permis de bâtir. Une façade d'attente a ainsi été créée. Puisque l'on se base sur une largeur théorique moyenne d'une maison jumelée de 9 m, la règle du comblement serait ainsi applicable. Nous supposons donc que les demandeurs envisagent de faire irrégulièrement application de la règle du comblement (70 m) ».

Par arrêté du 13 août 1992, la députation permanente du conseil provincial de Flandre occidentale rejette le recours des requérants. Par ailleurs, un arrêté du Ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du Territoire et des Affaires Intérieures, rejette également le recours des requérants contre la décision de la députation permanente. Cet arrêté formule notamment les considérations suivantes :

« Considérant qu'un terrain d'une superficie de 3.283 m² sur une largeur de 83,00 m côté rue est divisé en quatre lots; que la nue propriété du terrain à lotir appartient à M. et Mme Marcel Duyvejonck-Vanhauwaert et l'usufruit à M. André Vermoortele; que les lots 1, 2 et 3 sont destinés à des maisons unifamiliales isolées, à ériger à 8,00 m de l'alignement en projet et à 4,00 m minimum des limites latérales des parcelles; que l'habitation à ériger sur le lot 4 doit avoir les mêmes proportions que l'habitation existante construite à proximité; que les lots peuvent être joints; que des établissements commerciaux ou des entreprises artisanales recouvrant 50 % maximum de la superficie totale de la parcelle sont également autorisés; que le fonctionnaire délégué a assorti son avis favorable du 27 janvier 1992 de la condition de modifier et/ou de compléter les prescriptions urbanistiques comme suit : destination : maisons unifamiliales; exclusion des établissements commerciaux et entreprises artisanales; en cas de jonction de deux lots, les zones de recul latérales sont doublées;

Considérant que le bien est situé dans une zone agricole du plan de secteur Roeselare - Tielt fixé par l'arrêté royal du 17 décembre 1979; que selon l'article 11 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur, les zones agricoles sont destinées à la culture au sens général du terme; que sauf dispositions particulières, de telles zones ne peuvent comporter que les constructions indispensables à l'exploitation, le logement des exploitants ainsi que les installations d'accueil pour autant qu'elles fassent partie intégrante d'une exploitation viable, ainsi que les entreprises para-agricoles; que la construction commerciale ou artisanale à caractère résidentiel projetée porte atteinte à la destination agricole qui doit être préservée dans une telle zone et ne peut donc, par principe, être admise;

Considérant que les plans de secteur ont force réglementaire et obligatoire tant pour le particulier désireux de lotir un terrain que pour l'autorité qui délivre le permis; qu'il ne peut être dérogé à pareil plan que dans les cas et dans les formes fixés par la loi; que l'article 23, 1/, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, précité dispose que, dans les zones autres que les zones d'habitat, à l'exclusion des zones industrielles, des zones d'extraction, des zones naturelles d'intérêt scientifique et des zones inondables, peuvent être autorisés, à titre exceptionnel, des lotissements et des constructions, pour autant qu'ils ne portent pas atteinte au bon aménagement local et ne mettent pas en péril la destination de la zone, et qu'à la date d'entrée en vigueur du plan ou du projet de plan de secteur, le terrain soit situé à l'intérieur d'un groupe d'habitations et du même côté d'une voie publique, autre qu'un chemin de terre, et suffisamment équipée, compte tenu de la situation des lieux; qu'une façade d'attente d'une habitation existante peut être achevée par la construction d'une nouvelle habitation,

Considérant que le terrain concerné est intégré dans une partie encore ouverte d'une zone agricole qui est encore suffisamment étendue pour être exploitée à des fins agricoles; que l'actuelle construction du même côté de la rue est plutôt sommaire à cet endroit et, en tout cas, ne permet pas d'affirmer qu'il s'agit ici d'un groupe de maisons à l'intérieur duquel s'appliquent les exceptions prévues à l'article 23.1 de l'arrêté royal précité; que dans ces conditions, il convient de rejeter le recours du particulier ».

De l'intérêt des requérants

2. Dans leur requête, les requérants soulèvent trois moyens qui reviennent chacun à soutenir que la partie défenderesse s'est trompée lors de l'examen de leur demande au regard de l'article 23, 1/, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur (la règle dite du comblement) et les a ainsi privés, à tort, du bénéfice de l'exception inscrite dans la disposition.

Or, l'exception concernée a entre-temps été abrogée par le décret du 23 juin 1993 complétant par un article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, modifié par le décret du 13 juillet 1994. Les requérants mêmes indiquent à juste titre que cela pose la question de leur intérêt actuel. En effet, l'abrogation empêche que l'article 23, 1/ puisse encore s'appliquer. Il en résulte que si, après une annulation éventuelle, la partie défenderesse devait à nouveau statuer sur la demande, elle ne pourrait que la rejeter une nouvelle fois.

3. Les requérants estiment que la réponse à la question de leur intérêt doit indiquer qu'ils justifient encore de l'intérêt requis, parce que les décrets précités sont inconstitutionnels et qu'il ne peut donc en être tenu compte. Ils demandent qu'une question préjudicielle soit posée à ce propos à la Cour d'arbitrage.

Les requérants continuent plus particulièrement d'insister pour que cette question soit posée bien que la Cour d'arbitrage se soit déjà prononcée entre-temps sur la constitutionnalité des décrets et a admis celle-ci, notamment dans ses arrêts 40/95 du 6 juin 1995 et 24/96 du 27 mars 1996.

En effet, les requérants estiment pouvoir discerner dans un « témoignage de première main » d'une « personne ayant participé à l'établissement

des plans de secteur » la preuve « que les arrêts dans lesquels la Cour d'arbitrage se prononce sur la constitutionnalité de la suppression de la règle du comblement se sont basés sur la prémisse erronée que la règle précitée constituerait une simple dérogation à la destination et non un élément du plan de secteur qui détermine la destination ». Ils poursuivent : « On doit par conséquent se demander si le jugement de la Cour d'arbitrage aurait été le même si, dans le cadre de l'examen de ces affaires, elle avait eu connaissance d'un témoignage aussi important ? On peut raisonnablement supposer, en toute probabilité, que la Cour aurait statué autrement sur la suppression de la règle du comblement. En conséquence, il se justifie et il s'impose d'inviter la Cour d'arbitrage à statuer à nouveau, à titre préjudiciel, sur la constitutionnalité de la règle du comblement. En outre, la compétence de la Cour d'arbitrage a été étendue depuis les arrêts 40/95 et 24/96 ». Enfin, ils proposent de poser la question préjudicielle reproduite au dispositif ci-après.

4. La partie défenderesse estime, quant à elle, que la question n'est pas pertinente et n'est pas nécessaire à la solution du litige et que la Cour d'arbitrage s'est déjà prononcée à ce sujet.

5. Comme il a été observé sous le point 2, la suppression de la règle du comblement précitée implique qu'il y a lieu, à défaut d'intérêt actuel, de rejeter le recours des requérants comme irrecevable - soit pour des motifs tirés de normes constituant elles-mêmes l'objet de la demande de question préjudicielle. En outre, dans l'état actuel de la procédure, il n'est pas établi à suffisance, compte tenu des nouveaux éléments apportés par les requérants pour motiver leur demande, que la Cour d'arbitrage a déjà statué sur une question dont l'objet est identique ou entièrement semblable.

En conséquence, il s'impose, en application de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, de poser à cette Cour la question formulée par les requérants et reproduite au dispositif.

**POUR CES MOTIFS
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1er.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

La question préjudicielle suivante est posée à la Cour d'arbitrage

:

« L'article 2 du décret coordonné relatif à l'aménagement du territoire (l'ancien article 87, alinéa 4, de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, inséré par le décret du 23 juin 1993 et modifié par le décret du 13 juillet 1994) viole-t-il les articles 10, 11 et 16 de la Constitution ainsi que l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme en supprimant la règle du comblement (article 23, 1/, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972) sans qu'ait été organisée préalablement une enquête publique et en excluant l'indemnisation des dommages résultant du plan, alors que, comme le fait apparaître le témoignage du Prof. Marc Boes (M. Boes et S. Verbist, 'Plannen en verordeningen in de rechtspraak van het Arbitragehof', in S. Lust (éd.), Het Arbitragehof en het ruimtelijke ordeningsrecht, Brugge, Die Keure, 2006, (41), 52) en qualité de personne étroitement associée à l'établissement des plans de secteur, il s'avère que la règle du comblement est une règle écrite du plan de secteur, qui a la même force réglementaire que les règles graphiques et qui, donc ensemble avec les règles graphiques, détermine la destination, de sorte que, comme pour toute modification de plan de secteur, il y a lieu d'effectuer une enquête publique et d'accorder une indemnité en compensation des dommages résultant du plan, tandis qu'il n'existe pas de critère objectif pour réserver aux propriétaires de terrains dont la destination est aussi déterminée par la règle du comblement, lors de la modification de cette destination, un autre traitement que celui qui est réservé aux propriétaires de terrains dont la destination est uniquement déterminée par les prescriptions graphiques du plan, que le critère selon lequel l'administration fait une application abusive de la règle du comblement ne constitue en tout cas pas en l'espèce un critère de distinction pertinent, cependant que l'exclusion de l'indemnité pour les dommages résultant du plan par la suppression de la règle du comblement, a des effets disproportionnés pour les propriétaires des biens auxquels cette règle a été appliquée, parce qu'au moment de la suppression de la règle du comblement, la possibilité de demander une indemnité pour les dommages résultant du plan est, comme en l'espèce (plan de secteur Roulers-Tielt, arrêté royal du 17 décembre 1979), prescrite et que, pour cette suppression, le propriétaire concerné, eu égard à la validité de la règle du comblement, ne justifiait pas de l'intérêt requis pour demander une indemnité pour les dommages résultant du plan ? »

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le
trente mars 2007, par la X^e chambre, composée de :

MM.	J. BOVIN,	président de chambre f.f., conseiller d'État,
	J. LUST,	conseiller d'État,
	G. VAN HAEGENDOREN	conseiller d'État,
Mme	S. DOMS,	greffier,

Le greffier

Le président

S. DOMS

J. BOVIN

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63,
ALINÉA 1^{er}, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT
COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.