

Numéros du rôle : 844 et 847
Arrêt n° 20/96 du 21 mars 1996

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles 13bis, 75, § 3, et 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L.P. Suetens, P. Martens, J. Delruelle, H. Coremans et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

A. Par arrêt n° 53.022 du 20 avril 1995 en cause de M. Vermoesen-Alsteens contre la Région flamande, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Les articles 13*bis* et 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, insérés respectivement par l'article 100 et l'article 108 du décret du 22 décembre 1993 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994, violent-ils les règles fixées par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, en tant qu'ils modifient les conditions de publication d'arrêtés déjà en vigueur et portant fixation de plans de secteur ?

2. Les articles 13*bis* et 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, insérés respectivement par l'article 100 et l'article 108 du décret du 22 décembre 1993 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994, violent-ils les règles fixées par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, en tant qu'ils rétroagiraient à une période où le législateur décretaal n'avait pas encore été constitué ?

3. Les articles 13*bis* et 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, insérés respectivement par l'article 100 et l'article 108 du décret du 22 décembre 1993 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994, violent-ils les règles fixées par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, en tant qu'ils déterminent que certaines parties de plans de secteur déjà fixés sont non normatives ?

4. L'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, inséré par le décret du 23 juin 1993 et remplacé depuis cette date par le décret du 13 juillet 1994, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions transitoires, ni de régime d'indemnité pour les demandes de permis de bâtir pendantes ou faisant l'objet d'un recours ? »

B. Par arrêt n° 53.134 du 4 mai 1995 en cause de G. Van Hecke contre la Région flamande, le Conseil d'Etat a posé de nouveau les questions préjudicielles numéros 3 et 4 précitées, cette fois sous les numéros 1 et 3, ainsi que la question préjudicielle suivante, sous le numéro 2 :

« L'article 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, remplacé par l'article 108 du décret du 22 décembre 1993 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où il créerait une distinction en matière de protection juridique entre les citoyens qui peuvent encore recourir à leur droit de consulter le plan de secteur complet à l'administration communale et les citoyens qui se voient privés de cette garantie ? »

Ces affaires sont inscrites respectivement sous les numéros 844 et 847 du rôle de la Cour.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Les parties requérantes demandent au Conseil d'Etat la suspension de l'exécution d'arrêtés du ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du territoire et des Affaires intérieures portant respectivement refus d'un permis de lotir et d'un permis de bâtir.

Ces arrêtés de refus ont été pris sur la base des considérations selon lesquelles les parcelles sont situées dans une zone agricole, que respectivement le lotissement visé et la construction d'une habitation sont contraires à la destination de la zone et qu'il ne peut plus être fait usage de la règle dite du comblement, en vertu de laquelle il pouvait être dérogé aux plans de secteur, sous certaines conditions, lors du traitement des demandes de permis.

A l'encontre des arrêtés de refus ainsi motivés, les parties requérantes font valoir devant le Conseil d'Etat que les plans de secteur concernés et, par conséquent, l'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne peuvent pas leur être opposés, étant donné que ces plans de secteur n'ont pas été publiés régulièrement à défaut de dépôt, en vue de leur consultation par le public à la maison communale de toutes les communes concernées, des orthophotoplans qui reproduisent la situation de fait existante. Elles y ajoutent que les règles relatives à la publication des plans de secteur ont certes été modifiées par l'insertion, par le décret de la Région flamande du 22 décembre 1993, des articles 13*bis* et 75, § 3, dans la loi précitée du 29 mars 1962, mais que ces dispositions sont entachées d'excès de compétence.

Les griefs d'inconstitutionnalité formulés à l'encontre des articles 13*bis* et 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 ont conduit le Conseil d'Etat à poser les questions formulées par les parties requérantes.

Comme le suggéraient les parties requérantes, le Conseil d'Etat a également posé des questions préjudicielles concernant la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution des articles 75, § 3, et 87 de la loi du 29 mars 1962, en ce qu'il est établi une distinction entre les citoyens qui ont droit à la consultation du plan de secteur intégral et les citoyens qui n'ont pas ce droit (deuxième question dans l'affaire portant le numéro 847 du rôle) et en ce que la règle du comblement a été supprimée sans qu'ait été prévu un régime transitoire, ni un régime d'indemnisation pour les demandes de permis déjà introduites (quatrième question dans l'affaire portant le numéro 844 du rôle et troisième question dans l'affaire portant le numéro 847 du rôle).

III. La procédure devant la Cour

Les expéditions des décisions de renvoi sont parvenues au greffe les 11 et 24 mai 1995.

Par ordonnances des 11 et 24 mai 1995, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 8 juin 1995, la Cour réunie en séance plénière a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 juin 1995; l'ordonnance de jonction a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 23 juin 1995.

Par ordonnance du 17 juillet 1995, le président en exercice a prorogé de quinze jours le délai pour introduire un mémoire, à la demande du Gouvernement flamand.

Cette ordonnance a été notifiée au Gouvernement flamand par lettre recommandée à la poste le 18 juillet 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- M. Vermoesen-Alsteens, demeurant à 3090 Overijse, Bollestraat 99, et G. Van Hecke, demeurant à 1850 Grimbergen, Bergstraat 18, par lettre recommandée à la poste le 5 juillet 1995;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 3 août 1995;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 1er septembre 1995.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 septembre 1995.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- M. Vermoesen-Alsteens et G. Van Hecke, par lettre recommandée à la poste le 25 octobre 1995;

- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 30 octobre 1995;

- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 30 octobre 1995.

Par ordonnance du 25 octobre 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 11 mai 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 9 janvier 1996, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 1er février 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 10 janvier 1996.

A l'audience publique du 1er février 1996 :

- ont comparu :

. Me M. Denys et Me K. Dewever, avocats du barreau de Bruxelles, pour M. Vermoesen-Alsteens et G. Van Hecke;

. Me P. Lefranc, avocat du barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;

. Me V. Thiry, avocat du barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs A. Arts et J. Delruelle ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

En ce qui concerne la première question préjudicielle posée dans l'affaire portant le numéro 844 du rôle

Mémoire et mémoire en réponse des parties requérantes devant le Conseil d'Etat

A.1. Le Conseil d'Etat a estimé que certains plans de secteur ne sont pas obligatoires du fait qu'ils n'ont pas été publiés régulièrement, à défaut du dépôt des orthophotoplans reproduisant la situation de fait existante.

Par l'adoption de nouvelles règles de publication des plans de secteur, inscrites aux articles 100 et 108 du décret de la Région flamande du 22 décembre 1993, qui ont inséré et remplacé les articles 13bis et 75, § 3, dans la loi du 29 mars 1962, le législateur décréte cherche à régulariser la négligence commise lors de la publication des plans de secteur.

Ce faisant, le législateur décréte viole toutefois l'article 190 de la Constitution, le principe de la séparation des pouvoirs et les principes généraux de bonne législation.

A.2. L'article 190 de la Constitution dispose qu'une loi, un arrêté ou un règlement ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. Cette disposition revêt un caractère répartiteur de compétences en ce sens que les règles en matière de publication doivent être fixées par le législateur fédéral. Il s'agit en l'espèce d'une compétence que le Constituant a réservée au législateur et que le Conseil flamand ne peut s'approprier, ni en vertu d'une interprétation large des compétences qui lui ont été explicitement attribuées ni en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Mémoire et mémoire en réponse du Gouvernement flamand

A.3. La portée de la question préjudicielle est limitée, d'une part, en ce qu'il s'agit uniquement de contrôler les dispositions litigieuses au regard des règles répartitrices de compétences et, d'autre part, en ce qu'il s'agit uniquement de contrôler les dispositions litigieuses « en tant qu'elles modifient les conditions de publication d'arrêtés déjà en vigueur et portant fixation de plans de secteur ».

Cette dernière limitation implique qu'il n'est pas demandé de contrôler les dispositions dans la mesure où les nouvelles conditions portent sur la publication de plans de secteur à fixer dans le futur. La question est en réalité limitée à l'article 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962. En soi et dans sa généralité, l'article 13bis de cette loi n'est pas en cause.

A.4. La compétence en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme est attribuée pleinement aux régions. Dans sa sphère de compétence territoriale propre, la Région flamande peut modifier, compléter, remplacer et abroger la loi du 29 mars 1962 et ses dispositions d'exécution.

Par conséquent, la Région flamande est en principe compétente pour modifier le mode de publication des plans de secteur déterminé par la loi du 29 mars 1962 ainsi que pour exécuter et appliquer cette modification.

A.5. L'article 190 de la Constitution ne mentionne pas les décrets et arrêtés des gouvernements de région. Cet article constitutionnel ne comprend pas de règle répartitrice de compétences et la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle au regard de cette disposition. Du reste, les dispositions litigieuses n'entrent pas dans le champ d'application de la compétence réservée à la loi par l'article 190 de la Constitution.

En ce qui concerne les décrets et leurs arrêtés d'exécution, le principe constitutionnel en matière de publication des normes est inscrit à l'article 22 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et est réglé à l'article 84 de cette même loi spéciale.

Il se déduit uniquement des articles 22 et 84 combinés que le législateur spécial s'est lui-même attribué la compétence d'imposer aux gouvernements de région la façon dont leurs arrêtés doivent être publiés pour être obligatoires à l'égard des citoyens.

Le législateur spécial n'a pas conçu cette règle comme règle purement répartitrice de compétences, mais comme principe auquel un arrêté doit satisfaire au minimum pour acquérir force obligatoire à l'égard des citoyens. Les dispositions précitées de la loi spéciale n'empêchent pas le législateur décréteur de poser des exigences plus strictes concernant le mode de publication d'arrêtés d'exécution, par exemple pour ce qui est de la forme de la publication des plans de secteur.

Les dispositions litigieuses posent des exigences plus sévères que les règles minimales qui ont été instaurées en la matière par le législateur spécial. Les articles 22 et 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 - dans la mesure où ils peuvent être considérés comme des règles répartitrices de compétences - ne sont pas violés.

Mémoire et mémoire en réponse du Gouvernement wallon

A.6. La première question préjudicielle posée dans l'affaire portant le numéro 844 du rôle appelle une réponse négative.

Les dispositions litigieuses ne rétroagissent pas. Elles sont immédiatement applicables. La Cour a déjà considéré dans son arrêt n° 88/93 du 22 décembre 1993 que c'est l'effet ordinaire de toute règle de nature législative de s'appliquer immédiatement non seulement aux faits survenus après l'entrée en vigueur de la nouvelle norme législative, mais également aux effets juridiques des faits antérieurs apparaissant après cette entrée en vigueur.

En soumettant à une nouvelle règle de publication plus souple les plans de secteur arrêtés définitivement à partir du 1er janvier 1994, ainsi que les plans de secteur définitifs antérieurs au 1er janvier 1994, le législateur régional a exercé une compétence qui lui est attribuée par l'article 6, § 1er, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.7. L'argument des parties requérantes devant le Conseil d'Etat selon lequel la compétence réservée à la loi par l'article 190 de la Constitution aurait été méconnue n'est pas pertinent.

L'article 22 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose qu'« aucun décret (...) n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la présente loi ». L'article 84 de cette même loi spéciale règle la publication et l'entrée en vigueur des arrêtés. Les articles 55 et 56 de ladite loi spéciale règlent la publication et l'entrée en vigueur des décrets.

Les dispositions litigieuses sont totalement étrangères à l'article 190 de la Constitution, qui est le pendant de l'article 22 de la loi spéciale du 8 août 1980, en ce qui concerne les seules normes fédérales.

A.8. Aucune disposition de la loi spéciale n'interdit au législateur décentral de prescrire des formes de publication supplémentaires.

En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle posée dans l'affaire portant le numéro 844 du rôle

Mémoire et mémoire en réponse des parties requérantes devant le Conseil d'Etat

A.9. Le législateur décentral a essayé d'instaurer avec effet rétroactif la modification apportée aux conditions de publication et à la force réglementaire des plans de secteur. La règle modifiée serait alors applicable à tous les arrêtés portant fixation des plans de secteur adoptés à partir du 5 août 1976, date à laquelle le premier plan de secteur a été fixé.

Cette rétroactivité s'étend à une période où le législateur décentral lui-même n'existait pas encore, ce qui entraîne un excès de compétence *ratione temporis*.

Dans son arrêt n^o 3/89, la Cour a déjà considéré qu'un décret qui rétroagit au 1er octobre 1980 n'est pas entaché d'excès de compétence *ratione temporis*, étant donné que cette date coïncide avec l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Mémoire et mémoire en réponse du Gouvernement flamand

A.10. L'étendue de la question préjudicielle est limitée, d'une part, en ce qu'il s'agit uniquement de contrôler les dispositions litigieuses au regard des règles répartitrices de compétences et, d'autre part, en ce qu'il s'agit uniquement de contrôler les normes litigieuses « en tant qu'elles rétroagiraient à une période où le législateur décentral n'avait pas encore été constitué ».

Cette dernière limitation implique qu'il n'est pas demandé d'exercer un contrôle des dispositions dans la mesure où les nouvelles conditions portent sur la publication de plans de secteur à fixer dans l'avenir. La question est en réalité limitée à l'article 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962. En soi et dans sa généralité, l'article 13bis de cette loi n'est pas en cause.

A.11. Les dispositions litigieuses n'ont pas d'effet rétroactif. Le Conseil d'Etat s'est prononcé dans ce sens dans son avis concernant l'avant-projet de décret de la Région flamande du 22 décembre 1993.

Les dispositions litigieuses, lues en combinaison avec l'arrêté d'exécution du 23 février 1994, ont pour seul effet que - pour autant qu'il soit satisfait aux nouvelles conditions de publication - les plans de secteur arrêtés définitivement avant le 1er janvier 1994 peuvent être opposés aux citoyens concernés à partir du 24 mars 1994, c'est-à-dire le jour où l'arrêté d'exécution du 23 février 1994 a été publié au *Moniteur belge*.

Mémoire et mémoire en réponse du Gouvernement wallon

A.12. La deuxième question préjudicielle dans l'affaire portant le numéro 844 du rôle est sans objet.

Dans son avis concernant l'avant-projet, le Conseil d'Etat a fait remarquer que les dispositions litigieuses ne rétroagissent pas.

Comme la Cour l'a déjà constaté dans son arrêt n° 88/93 du 22 décembre 1993, c'est l'effet ordinaire de toute règle de nature législative de s'appliquer immédiatement, non seulement aux faits survenus après l'entrée en vigueur de la nouvelle norme législative, mais également aux effets juridiques des faits antérieurs apparaissant après cette entrée en vigueur.

A.13. A supposer même que les dispositions litigieuses aient force rétroactive, on ne voit pas en quoi cette rétroactivité violerait les règles de compétence. En effet, depuis le 1er octobre 1980, date à laquelle la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est entrée en vigueur, le législateur fédéral n'a plus aucune compétence pour régler la force normative ou adopter les règles de publication supplémentaires des plans de secteur, et même des plans de secteur antérieurs.

En ce qui concerne la troisième question préjudicielle dans l'affaire portant le numéro 844 du rôle et la première question préjudicielle dans l'affaire portant le numéro 847 du rôle

Mémoire et mémoire en réponse des parties requérantes devant le Conseil d'Etat

A.14. Un législateur décentralisé ne peut édicter des règles qui ne seraient pas normatives, ni laisser au gouvernement de région le soin de déterminer quelles parties des arrêtés à édicter sont normatives ou non normatives.

Conformément aux articles 134 et 39 de la Constitution, la force juridique des règles qui peuvent être édictées par les organes régionaux est fixée par une loi, adoptée à la majorité spéciale. Il résulte des articles 19, § 2, 20 et 22 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que les décrets et règlements de la Région flamande ont force de loi et doivent dès lors être normatifs.

Mémoire et mémoire en réponse du Gouvernement flamand

A.15. L'étendue de la question préjudicielle est limitée, d'une part, en ce qu'il s'agit uniquement de contrôler les dispositions litigieuses au regard des règles répartitrices de compétences et, d'autre part, en ce qu'il s'agit uniquement de contrôler les dispositions litigieuses « en tant qu'elles déterminent que certaines parties de plans de secteur déjà fixés sont non normatives ».

Cette dernière limitation implique qu'il n'est pas demandé d'exercer un contrôle des dispositions dans la mesure où les normes litigieuses disposeraient que des parties de plans de secteur à fixer dans l'avenir sont non normatives. La question est en réalité limitée à l'article 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962. En soi et dans sa généralité, l'article 13bis de cette loi n'est pas en cause.

A.16. Le législateur décentralisé lui-même n'a pas disposé que des parties de plans de secteur fixés définitivement seraient normatives ou non normatives. Il a uniquement habilité le Gouvernement flamand à déterminer quelles parties sont normatives ou non, ce qui s'est fait par le biais de l'arrêté du 23 février 1994.

Il s'ensuit que la question est en réalité sans objet. En outre, la Cour n'est pas compétente pour contrôler l'arrêté du Gouvernement flamand. Les griefs d'illégalité invoqués par les parties requérantes à l'encontre de l'arrêté ont déjà été rejetés par le Conseil d'Etat dans les arrêts de renvoi.

Mémoire et mémoire en réponse du Gouvernement wallon

A.17. La question est posée dans les deux décisions de renvoi. Contrairement à la question posée dans l'affaire portant le numéro 811 du rôle, cette question préjudicielle concerne tant l'article 100 que l'article 108 du décret de la Région flamande du 22 décembre 1993 (respectivement les articles 13bis et 75, § 3, de la loi du 29 mars

1962).

A.18.1. La question préjudicielle appelle une réponse négative, dès lors que les dispositions litigieuses trouvent un fondement suffisant à l'article 6, § 1er, I, P, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.18.2. Lorsque le législateur régional établit une distinction entre les parties normatives et les parties non normatives des plans de secteur, il exprime une évidence. Les plans de secteur comprennent déjà des dispositions qui sont par définition non normatives et d'autres qui sont bien des prescriptions normatives.

A.18.3. Même lu en combinaison avec l'article 108, l'article 100 du décret litigieux ne rétroagit pas. Le décret contesté règle uniquement les effets actuels de plans de secteur adoptés antérieurement et ne met pas en cause les situations définitivement révolues.

A.18.4. Depuis le 1er octobre 1980, date d'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur fédéral est totalement incompétent pour régler la force normative des plans de secteur, et même des plans de secteur antérieurs. La Cour n'a jamais dit le contraire.

A.18.5. Aucune disposition de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne réserve explicitement au législateur décrétaal le pouvoir de fixer les dispositions normatives et non normatives des plans de secteur. Par conséquent, l'article 100, qui confie au Gouvernement flamand le soin de fixer ces parties, est entièrement conforme à l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale précitée.

A.19.1. L'argumentation développée dans le mémoire des parties requérantes devant le Conseil d'Etat ne peut être suivie, et ce pour les raisons suivantes.

A.19.2. Dans son avis concernant l'avant-projet des dispositions litigieuses, le Conseil d'Etat n'a pas contesté la compétence du législateur décrétaal.

A.19.3. L'article 19, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 donne force de loi aux décrets. Il est tout à fait étranger aux plans de secteur.

A.19.4. En réalité, l'article 22 de la loi spéciale précitée dispose implicitement que les arrêtés d'exécution ne sont obligatoires qu'après qu'ils ont été publiés. Les dispositions contestées ne dérogent pas à cette règle dans la mesure où elles n'abrogent nullement le caractère obligatoire de l'ensemble des dispositions des plans de secteur et dans la mesure où ce caractère obligatoire reste subordonné à une publication.

Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat confondent la force obligatoire d'une disposition et sa valeur normative. Dire qu'une disposition n'est pas normative ne revient pas à dire qu'elle n'est pas obligatoire, même si cette seconde qualité découle par essence de la première.

A.19.5. L'article 20 de la loi spéciale précitée n'a nullement pour objet de rendre obligatoirement normatives toutes les dispositions des arrêtés et règlements.

Le législateur décrétoal était manifestement compétent pour instaurer une distinction claire entre les dispositions normatives et les dispositions non normatives d'un plan de secteur. Il n'a nullement habilité le gouvernement de région à suspendre les décrets ou à accorder une dispense de l'exécution de ceux-ci. L'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas violé.

En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle dans l'affaire portant le numéro 847 du rôle

Mémoire et mémoire en réponse des parties requérantes devant le Conseil d'Etat

A.20. En modifiant fondamentalement les modalités de publication des plans de secteur, l'on crée une discrimination injustifiée, sur le plan de la protection juridique, entre les citoyens qui peuvent encore consulter le plan de secteur intégral à l'administration communale et ceux qui se voient privés de cette garantie. Le fait que les orthophotoplans et les cartes indiquant la situation juridique existante peuvent être consultés auprès des services provinciaux ne constitue pas une garantie, étant donné que le citoyen ne dispose d'aucune voie de recours lorsque ces plans y font défaut, puisqu'il s'agit de parties dites non normatives.

Il y a également discrimination entre ceux dont le terrain est situé dans une zone pour laquelle le plan de secteur a été publié de manière incomplète mais qui ont déjà pu s'adresser au juge et ceux dont le terrain est situé dans la même zone mais pour lesquels le juge n'a pas encore statué. Cette dernière catégorie de citoyens se voit privée de la possibilité d'invoquer la publication irrégulière des plans de secteur. Le législateur décrétoal est donc intervenu dans des litiges en cours et a porté atteinte aux droits acquis des propriétaires qui pouvaient partir du principe que d'éventuelles restrictions instaurées par un plan de secteur publié irrégulièrement n'étaient pas applicables à leurs terrains.

La non-rétroactivité de la législation est un important principe général de droit à valeur constitutionnelle, qui doit au moins être respecté par le législateur décrétoal en tant que principe de bonne législation. En l'espèce, le caractère inconvenant de la rétroactivité est encore aggravé par la circonstance que celle-ci s'étend à une période antérieure à la création du législateur décrétoal et s'accompagne d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors que les intéressés sont privés de la protection juridique que la Constitution et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme offrent à tout citoyen.

Mémoire et mémoire en réponse du Gouvernement flamand

A.21. L'étendue de la question préjudicielle est limitée à trois égards : premièrement, du fait qu'il s'agit uniquement de contrôler la disposition litigieuse au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, deuxièmement, du fait qu'il s'agit uniquement de contrôler la disposition litigieuse dans la mesure où celle-ci créerait une distinction en matière de protection juridique entre les citoyens qui peuvent encore consulter le plan de secteur intégral à l'administration communale et ceux qui se voient privés de cette garantie, et troisièmement, du fait qu'il s'agit de contrôler cette distinction dans la mesure où elle concerne les conditions de publication de plans de secteur fixés définitivement avant le 1er janvier 1994.

A.22. La question procède d'une présupposition matérielle inexacte. Tous les plans de secteur fixés définitivement avant le 1er janvier 1994 sont soumis - par l'article 13bis de la loi du 29 mars 1962 - aux mêmes conditions en matière de publication. Aucun citoyen ne peut plus consulter les parties non normatives du plan de secteur à la maison communale.

La circonstance que, conformément aux dispositions modifiées, certains plans de secteur ont été déposés intégralement en vue de leur consultation à la maison communale et que cette consultation serait encore possible *de facto* après la modification constitue un élément de fait et non une donnée juridique.

La question est dès lors sans objet et échappe à la compétence de contrôle de la Cour.

Mémoire et mémoire en réponse du Gouvernement wallon

A.23. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Les dispositions litigieuses ont supprimé le droit de consulter la totalité du plan de secteur à la maison communale. Ces dispositions sont par conséquent indistinctement applicables à tous les citoyens.

La circonstance que le plan intégral peut toujours être consulté à la commune ne découle pas des dispositions litigieuses, qui n'établissent dès lors aucune distinction en matière de protection juridique. De surcroît, quiconque a le droit de consulter les parties non normatives du plan de secteur auprès de l'administration centrale et des services extérieurs provinciaux.

A.24. La disposition litigieuse ne prive personne du droit de faire appel au juge. Le décret du 22 décembre 1993 ne fait que modifier le droit en vigueur. La thèse des parties requérantes devant le Conseil d'Etat reviendrait à ce que toute évolution législative soit entravée.

Contrairement à ce que les parties requérantes devant le Conseil d'Etat prétendent, elles n'ont aucun droit acquis de construire. En tout état de cause, il n'existe point de droit subjectif à obtenir un permis de bâtir et le plan de secteur peut actuellement leur être opposé.

En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle dans l'affaire portant le numéro 844 du rôle et la troisième question préjudicielle dans l'affaire portant le numéro 847 du rôle

Mémoire et mémoire en réponse des parties requérantes devant le Conseil d'Etat

A.25. Il se déduit de l'arrêt de la Cour n° 40/95 du 6 juin 1995 que la réponse à cette question est négative. Il ne sera plus revenu sur celle-ci.

Mémoire et mémoire en réponse du Gouvernement flamand

A.26. Les points de droit soulevés dans la question préjudicielle ont été tranchés par les arrêts n° 40/95 du 6 juin 1995 et n° 56/95 du 12 juillet 1995.

Le Conseil d'Etat est lié par les points de droit tranchés par la Cour. La question est dès lors irrecevable.

Si la Cour décide de traiter la question quant au fond, il suffit de renvoyer à la motivation circonstanciée des arrêts précités.

Mémoire et mémoire en réponse du Gouvernement wallon

A.27. Dans son arrêt n° 40/95, la Cour a considéré que le fait que le législateur décretaal n'a pas prévu de dispositions transitoires ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. La Cour a également jugé que le décret du 23 juin 1993 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il dispose que la non-application des règles visées à l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 ne donnait pas lieu à l'indemnité visée à l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme.

- B -

Quant à la première question préjudicielle posée dans l'affaire portant le numéro 844 du rôle

B.1. La question porte sur la conformité aux règles de compétence des articles 13*bis* et 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme « en tant qu'ils modifient les conditions de publication d'arrêtés déjà en vigueur et portant fixation de plans de secteur ».

B.2.1. L'article 13*bis* de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, inséré par l'article 100 du décret du 22 décembre 1993 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994, s'énonce comme suit :

« L'arrêt définitif du plan par le Gouvernement flamand est publié au *Moniteur belge* ainsi que l'avis de la Commission régionale.

Le plan entre en vigueur dans les 15 jours après sa publication.

Dans les 15 jours de sa publication et après transmission par le Ministre, l'avis et les parties normatives du plan sont déposés à chaque maison communale concernée aux fins de consultation par le public.

Les parties non normatives peuvent être consultées à l'administration centrale et aux services extérieurs provinciaux de l'Administration de l'Aménagement du Territoire. Le Gouvernement flamand détermine quelles parties du plan sont normatives ou non normatives. »

B.2.2. L'article 75, § 3, de la loi organique de l'urbanisme, remplacé par l'article 108 du décret du 22 décembre 1993 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994, dispose :

« Les plans de secteur arrêtés définitivement avant le 1er janvier 1994 sont régis par l'art. 90 [lire : 100] du décret du 22 décembre 1993 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994. »

B.2.3. Les dispositions litigieuses règlent les modalités de consultation des plans de secteur par le public. L'arrêt définitif par le Gouvernement flamand du plan est publié au *Moniteur belge*; il est prévu que les plans de secteur peuvent être consultés sur place à la maison communale de toutes les

communes concernées.

Avant l'entrée en vigueur des dispositions litigieuses, les plans de secteur devaient être déposés pour consultation à la maison communale. Depuis leur entrée en vigueur - le 1er janvier 1994 -, cette règle ne vaut plus que pour les parties normatives de ceux-ci qui ont été désignées en tant que telles par le Gouvernement flamand. Les parties non normatives peuvent être consultées à l'administration centrale et aux services extérieurs provinciaux de l'Administration de l'aménagement du territoire.

B.3. En vertu de l'article 39 de la Constitution et de l'article 6, § 1er, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire relève de la compétence des régions.

De cette compétence relève la réglementation de l'ensemble de la matière des plans de secteur, en ce compris la fixation ou la modification des mesures de publicité propres à la matière.

B.4. Selon la partie requérante devant le Conseil d'Etat, les dispositions litigieuses violent néanmoins les règles de compétence «en tant qu'(elles) modifient les conditions de publication d'arrêtés déjà en vigueur et portant fixation de plans de secteur ».

B.5. La partie requérante devant le Conseil d'Etat considère à tort que les dispositions litigieuses ont un effet rétroactif.

L'article 75, § 3, de la loi organique de l'urbanisme tempère uniquement pour l'avenir les obligations de l'administration pour ce qui est du dépôt des plans de secteur en vue de leur consultation; il a effet immédiat, mais non rétroactif. Il laisse intacte la compétence du juge administratif d'apprécier les effets du non-dépôt de parties non normatives du plan de secteur à l'égard d'actes administratifs qui sont fondés sur ce plan de secteur et qui ont été accomplis avant l'entrée en vigueur de la nouvelle règle.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la deuxième question préjudicielle posée dans l'affaire portant le numéro 844 du rôle

B.7. La question porte sur la conformité aux règles de compétence des articles 13*bis* et 75, § 3, de la loi organique de l'urbanisme « en tant qu'ils rétroagiraient à une période où le législateur décrets n'avait pas encore été constitué ».

B.8. Il ressort de ce qui précède que les dispositions des articles 13*bis* et 75, § 3, de la loi organique de l'urbanisme n'ont pas d'effet rétroactif. La deuxième question préjudicielle est dès lors sans objet.

Quant à la troisième question préjudicielle dans l'affaire portant le numéro 844 du rôle et à la première question préjudicielle dans l'affaire portant le numéro 847 du rôle

B.9. Les questions portent sur la conformité aux règles de compétence des articles 13*bis* et 75, § 3, de la loi organique de l'urbanisme « en tant qu'ils déterminent que certaines parties de plans de secteur déjà fixés sont non normatives ».

B.10.1. En l'espèce, la distinction entre les parties normatives des plans de secteur et les parties non normatives de ceux-ci a été établie uniquement dans l'optique des modalités de dépôt de ces plans aux fins de leur consultation.

Lors de l'examen de la première question préjudicielle, il a déjà été observé que la compétence des régions en matière d'aménagement du territoire englobe la réglementation de l'ensemble de la matière des plans de secteur, en ce compris la fixation ou la modification des mesures de publicité propres à la matière (B.3).

B.10.2. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Quant à la deuxième question préjudicielle dans l'affaire portant le numéro 847 du rôle

B.11. La question porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 75, § 3, de la loi organique de l'urbanisme « dans la mesure où il créerait une distinction en matière de protection juridique entre les citoyens qui peuvent encore recourir à leur droit de consulter le plan de secteur complet à l'administration communale et les citoyens qui se voient privés de cette garantie ».

B.12. Ainsi qu'il a déjà été exposé en B.5, l'article 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 n'a pas d'effet rétroactif.

L'article s'applique à tous les citoyens. Il n'établit pas de distinction entre les citoyens qui peuvent encore recourir à leur droit de consulter le plan de secteur complet à l'administration communale et ceux qui ne le peuvent pas. Toutefois, l'article a pour conséquence que des actes administratifs accomplis après l'entrée en vigueur du décret ne pourront plus être critiqués sur la base de la non-opposabilité du plan de secteur pour non-dépôt à la maison communale, en vue de leur consultation, des parties de ce plan désignées comme non normatives.

Le propre d'une nouvelle règle est d'établir une distinction entre les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entraînent dans le champ d'application de la règle antérieure et les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application de la nouvelle règle. Semblable distinction ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution : à peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait les dispositions constitutionnelles précitées par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne.

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

Quant à la quatrième question préjudicielle dans l'affaire portant le numéro 844 du rôle et à la troisième question préjudicielle dans l'affaire portant le numéro 847 du rôle

B.14. Les questions portent sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 87 de la loi organique de l'urbanisme, inséré par l'article 2 du décret de la Région flamande du 23 juin 1993 et remplacé dans l'intervalle par l'article 2 du décret de la Région flamande du 13 juillet 1994, « en tant qu'il ne prévoit pas de dispositions transitoires, ni de régime d'indemnité pour les demandes de permis de bâtir pendantes ou faisant l'objet d'un recours ».

B.15. Pour les raisons énoncées dans l'arrêt n° 40/95 du 6 juin 1995, publié au *Moniteur belge* du 4 août 1995, qui doivent être considérées comme ici reproduites, l'article 87 précité de la loi organique de l'urbanisme ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Les articles 13*bis* et 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, respectivement inséré et remplacé par les articles 100 et 108 du décret du Conseil flamand du 22 décembre 1993, ne violent pas les règles déterminant les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

- L'article 75, § 3, de la même loi, remplacé par l'article 108 du décret du Conseil flamand du 22 décembre 1993, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

- L'article 87 de la même loi, inséré par l'article 2 du décret de la Région flamande du 23 juin 1993 et remplacé dans l'intervalle par l'article 2 du décret de la Région flamande du 13 juillet 1994, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 mars 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève