

Numéro du rôle : 2694
Arrêt n° 87/2004 du 19 mai 2004

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 2, 6 et 7 du décret de la Région flamande du 19 juillet 2002 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et [le] décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 », introduit par M.-J. Geerts et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 avril 2003 et parvenue au greffe le 29 avril 2003, un recours en annulation des articles 2, 6 et 7 du décret de la Région flamande du 19 juillet 2002 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et [le] décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 » (publié au *Moniteur belge* du 26 octobre 2002) a été introduit par M.-J. Geerts, demeurant à 9200 Termonde, Singelweg 63, G. De Visscher, demeurant à 9200 Termonde, Baasrodestraat 113, E. De Bruyne et S. Verspeet, demeurant à 9200 Termonde, Scheutlagestraat 80, C. De Bruyne, demeurant à 9200 Termonde, Stuifstraat 18, M. Coppens, demeurant à 9200 Termonde, Singelweg 57, M. Bavay, demeurant à 9200 Termonde, Singelweg 59, F. Van Driessche, demeurant à 9200 Termonde, Singelweg 61, M. Van den Eede et M. Daelemans, demeurant à 9200 Termonde, Vlassenbroek 232, E. Van den Bossche, demeurant à 9200 Termonde, Vlassenbroek 58, et A. De Jonckheere et A.M. Robert, demeurant à 3090 Overijse, Abstraat 126.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 12 février 2004, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 24 mars 2004, après avoir invité les parties à s'expliquer, dans un mémoire complémentaire à introduire le 3 mars 2004 au plus tard, sur les conséquences, pour le recours en annulation, de la modification des dispositions attaquées par le décret du 21 novembre 2003.

Les parties requérantes et le Gouvernement flamand ont introduit chacun un mémoire complémentaire.

A l'audience publique du 24 mars 2004 :

- ont comparu :
- . M.-J. Geerts, en personne;
- . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Le Gouvernement flamand excipe en ordre principal de l'irrecevabilité du recours en annulation, parce que la requête ne serait signée ni par les parties requérantes, ni par leur avocat.

A.1.2. Selon les parties requérantes, leurs signatures respectives figurent sur les annexes qui exposent l'intérêt de chacune d'elles et qui ont été jointes à la requête.

Quant à l'intérêt

A.2.1. Le Gouvernement flamand avance que la requête n'est pas recevable, faute d'intérêt. Les parties requérantes auraient en effet omis de démontrer en quoi chacune des dispositions attaquées du décret du 19 juillet 2002 est susceptible d'affecter directement et défavorablement chacune des parties requérantes *ut singuli*.

Selon le Gouvernement flamand, aucune des parties requérantes ne pourrait, en tout état de cause, être directement et défavorablement affectée par l'article 2 du décret du 19 juillet 2002, qui prévoit une exemption supplémentaire de la « taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale » en faveur des entreprises non conformes à la destination de la zone lorsqu'un plan d'exécution spatial rend l'immeuble d'entreprise conforme à la zone. Les parties requérantes ne retireraient aucun avantage ni aucune nouvelle chance de l'annulation de cette disposition.

A.2.2. Les parties requérantes font valoir à l'appui de leur intérêt qu'elles sont propriétaires d'immeubles non conformes à la destination de la zone qui, même après l'extension de l'exemption de la « taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale » aux immeubles d'entreprise existants, ne peuvent prétendre à une telle exemption et qui, compte tenu de la zone dans laquelle ils sont situés, ne peuvent faire l'objet d'aucun permis en cas de catastrophe et/ou en cas de transformation, de reconstruction ou d'agrandissement.

Quant à l'objet du litige

A.3. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand souligne que les articles 88, 145 et 145*bis* du décret du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire », sur lesquels portent les articles 2, 6 et 7, attaqués, du décret du 19 juillet 2002, ont été modifiés par les articles 26, 44 et 45 du décret du 21 novembre 2003 (publié au *Moniteur belge* du 29 janvier 2004, deuxième édition). La modification de l'article 88 du décret du 18 mai 1999 par l'article 26 du décret du 21 novembre 2003 vise à simplifier le système des bénéfices résultant de la planification territoriale. Dorénavant, seules trois affectations peuvent encore générer des bénéfices résultant de la planification territoriale : les zones d'habitat, les immeubles d'entreprise et les installations récréatives. Les modifications des articles 145 et 145*bis* du décret du 18 mai 1999 par les articles 44 et 45 du décret du 21 novembre 2003 visent à tenir compte des objections contenues dans l'arrêt n° 57/2003 de la Cour. Selon le Gouvernement flamand, le recours en annulation est dès lors sans objet.

Quant au fond

Concernant l'article 2 du décret du 19 juillet 2002

A.4.1. Le moyen unique dirigé contre l'article 2 du décret du 19 juillet 2002 est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec l'article 172, de la Constitution.

A.4.2. Dans une première branche, les parties requérantes allèguent la violation des dispositions précitées en ce que, selon l'article 88, § 2, du décret du 18 mai 1999, les constructions non conformes à la destination de la zone qui ne sont pas des habitations ou des immeubles d'entreprises ne sont pas exemptées de la « taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale ». Une différence de traitement injustifiée serait ainsi créée en fonction du type de construction érigée sur une parcelle.

Pour autant que le législateur décretaal vise, par la « taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale », à protéger les espaces ouverts restants dans la Région flamande, le critère de distinction serait arbitraire, étant donné que les habitations et les entreprises présentant des constructions séparées ne sont, pas plus que les constructions séparées qui ne sont pas situées sur une parcelle où est établie une entreprise existante, des espaces ouverts restants.

En outre, le moyen utilisé ne serait pas proportionné à l'objectif poursuivi, compte tenu du fait que des parcelles contiguës qui appartiennent à un même propriétaire sont considérées comme formant un seul ensemble pour la taxe, en vertu de l'article 89, § 4, 2°, du décret du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire », ce qui fait que la charge financière n'est pas proportionnée à la valeur d'usage résultant du changement de destination de la zone.

A.4.3. Dans la deuxième branche, les parties requérantes allèguent la violation des dispositions précitées, parce que le bien sur lequel un immeuble existant est établi est totalement exempté de la « taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale », ce qui fait que non seulement la parcelle sur laquelle l'entreprise est établie mais aussi toutes les parcelles contiguës bénéficient de l'exemption, indépendamment des immeubles et/ou constructions qui s'y trouvent, alors que les propriétaires d'immeubles et de constructions non conformes à la destination de la zone qui ne sont pas rattachés à une habitation ou ne se trouvent pas sur des parcelles d'un terrain industriel, sont exclus de l'exemption.

Une différence de traitement injustifiée serait ainsi créée entre, d'une part, une construction qui se trouve sur un bien sur lequel est établie une entreprise existante et, d'autre part, une construction (non attenante à une habitation) qui ne se trouve pas sur une parcelle auprès d'une entreprise. Selon les parties requérantes, les constructions séparées procurent tout aussi peu de plus-value à une habitation ou à un immeuble que les constructions séparées appartenant à un bien sur lequel est établie une entreprise. Par conséquent, selon elles, la différence de traitement ne repose pas sur un critère objectif et n'est pas raisonnablement justifiée.

A.5.1. S'agissant de la violation de l'article 172 de la Constitution, le moyen est irrecevable, selon le Gouvernement flamand, en tant qu'il est pris d'une violation directe de cette disposition.

A.5.2. S'agissant de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le Gouvernement flamand fait valoir que le législateur décretaal dispose d'un large pouvoir d'appréciation discrétionnaire, en sorte que cette appréciation ne peut être contestée que lorsqu'elle est manifestement déraisonnable. En l'espèce, les restrictions en matière d'urbanisme imposées aux « immeubles non conformes à la destination de la zone » seraient justifiées par le fait que ces constructions sont incompatibles avec les prescriptions de la planification territoriale établies pour la zone d'affectation dans laquelle elles sont situées. La prescription d'affectation exclurait donc en principe la reconstruction de tels immeubles. Selon le Gouvernement flamand, tolérer, dans ces circonstances, des habitations et immeubles non conformes à la destination de la zone, en renonçant dans une mesure limitée à la réalisation de la prescription d'affectation, ne constitue pas une mesure manifestement disproportionnée lorsque l'essence des prescriptions d'affectation n'est pas menacée.

Le Gouvernement flamand estime que la condition de proportionnalité a été mieux respectée dès lors que les dispositions décretales attaquées ont limité encore davantage les restrictions en matière d'immeubles non conformes à la destination de la zone.

A.5.3. S'agissant spécifiquement de l'article 2 attaqué, le Gouvernement flamand considère que l'exemption de la « taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale » nouvellement instaurée en faveur des entreprises existantes et autorisées est justifiée par le principe que le prix du terrain à bâtir ne doit pas être payé deux fois.

Quant aux articles 6 et 7 du décret du 19 juillet 2002

A.6.1. Les parties requérantes allèguent dans un premier moyen que l'article 6 du décret du 19 juillet 2002 viole les règles répartitrices de compétences en imposant *de facto* une obligation d'assurance aux propriétaires d'immeubles non conformes à la destination de la zone. En effet, lorsqu'un immeuble situé dans certaines zones vulnérables est détruit par une catastrophe, on ne pourrait obtenir qu'un complément à l'indemnité payée par un assureur en application de l'article 67, § 2, 2°, ou de l'article 67, § 3, 1°, b), de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, pour autant que l'on assure l'immeuble non conforme à la destination de la zone.

A.6.2. Dans un deuxième moyen, les parties requérantes invoquent la violation 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.

A.6.3. Dans une première branche, elles font valoir que les dispositions précitées sont violées parce qu'aucun permis ne peut être obtenu pour les immeubles non conformes à la destination de la zone situés dans certaines zones vulnérables, lorsque ces immeubles sont complètement ou partiellement détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe (article 6), ou pour la reconstruction de ces mêmes immeubles existants non conformes à la destination de la zone (article 7), alors que les immeubles non conformes à la destination de la zone situés dans des zones non vulnérables et dans certaines zones vulnérables peuvent non seulement être rebâties mais peuvent même être agrandies. Cette distinction entre les diverses catégories ne reposerait pas sur un critère objectif, étant donné qu'il est dérogé aux prescriptions d'affectation dans les deux cas, et la limitation du droit de propriété qui en résulte, sans que le dommage soit indemnisé par l'autorité, ne serait pas proportionnée à l'objectif poursuivi, qui est de conserver, en Flandre, les espaces ouverts restants.

A.6.4. Dans une deuxième branche, les parties requérantes objectent que les articles précités sont violés parce qu'aucun permis ne peut être obtenu pour les immeubles non conformes à la destination de la zone situés dans certaines zones vulnérables, lorsque ces immeubles sont complètement ou partiellement détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe (article 6), ou pour la reconstruction de ces mêmes immeubles existants non conformes à la destination de la zone (article 7), alors que, dans d'autres zones vulnérables, telles les zones de parcs, ces immeubles peuvent non seulement être reconstruits mais peuvent même être agrandis. La distinction entre les différentes catégories de zones vulnérables ne reposerait pas sur un critère objectif et la différence de traitement ne serait pas proportionnée à la capacité des zones respectives, étant donné qu'à cause d'une mise en couleur erronée lors de l'élaboration des plans de secteur, on trouverait les mêmes types d'immeubles dans les zones forestières et les zones naturelles que, par exemple, dans les zones de parcs.

A.6.5. Dans la troisième branche, les parties requérantes considèrent que les dispositions invoquées sont violées parce qu'aucun permis ne peut être obtenu pour les immeubles non conformes à la destination de la zone situés dans certaines zones vulnérables, lorsque ces immeubles sont complètement ou partiellement détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe (article 6), ou pour la reconstruction de ces mêmes immeubles existants non conformes à la destination de la zone (article 7), alors qu'en vertu de l'article 195*bis* du décret du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire », un tel permis peut être obtenu pour les bâtiments protégés dans toutes les zones vulnérables. Les parties requérantes considèrent que les deux catégories d'immeubles ont la même incidence en termes de capacité territoriale. Il n'existerait par conséquent aucune justification raisonnable pour la différence de traitement.

A.6.6. Dans une quatrième branche, les parties requérantes critiquent la distinction opérée par les articles attaqués, qui a pour conséquence que les bâtiments seuls peuvent faire l'objet d'un permis, en cas de destruction ou d'endommagement à la suite d'une catastrophe (article 6), ou pour une transformation, une reconstruction ou un agrandissement (article 7), alors que les constructions qui ne sont pas des bâtiments ne peuvent faire l'objet d'un permis.

A.6.7. Dans une cinquième et dernière branche du deuxième moyen, les parties requérantes allèguent la violation des dispositions précitées, parce qu'en ce qui concerne les immeubles situés dans certaines zones vulnérables, pour lesquels il ne peut pas être obtenu de permis après une destruction ou un endommagement résultant d'une catastrophe, il serait prévu seulement un complément à l'indemnité payée par l'assureur en application de l'article 67, § 2, 2°, ou de l'article 67, § 3, 1°, b), de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, à concurrence de 100 p.c. de la valeur totale assurée, tandis qu'un tel complément d'indemnité ne serait pas prévu lorsque la destruction ou l'endommagement de l'immeuble résulte d'une autre

cause que celles mentionnées aux articles 61 et 62 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, c'est-à-dire une cause contre laquelle on ne peut s'assurer. En cas d'interdiction de reconstruire, l'absence de toute compensation constituerait une limitation disproportionnée du droit de propriété.

A.7.1. Outre la justification générale mentionnée au A.5.2 pour les restrictions en matière d'urbanisme auxquelles sont soumis les « immeubles non conformes à la destination de la zone », le Gouvernement flamand soutient que les articles 6 et 7 attaqués du décret du 19 juillet 2002 ne font qu'étendre le régime de la force majeure à tous les immeubles non conformes à la destination de la zone (article 6) et étendre le régime en matière de transformation et d'agrandissement des immeubles non conformes à la destination de la zone aux bâtiments industriels existants et autorisés (article 7). C'est la capacité territoriale respective des zones qui justifierait qu'une distinction soit faite, à cette occasion, en fonction du caractère vulnérable des zones d'affectation, certaines zones vulnérables étant exclues du régime de la force majeure (article 6) et une catégorie plus étendue de zones vulnérables étant exclue du régime en matière de transformation et d'agrandissement des immeubles non conformes à la destination de la zone (article 7). D'une part, la capacité ou la vulnérabilité d'une zone varie en fonction de son affectation et, d'autre part, la reconstruction d'un immeuble non conforme à la destination de la zone détruit par une catastrophe affecte moins cette capacité que la transformation ou l'agrandissement de cet immeuble.

A.7.2. Enfin, le Gouvernement flamand souligne que les propriétaires de constructions non conformes à la destination de la zone peuvent obtenir une indemnité pour les dommages résultant de la planification ou actionner l'obligation d'achat par la Région flamande en cas de refus définitif d'un permis d'urbanisme ou encore obtenir un complément à l'indemnité payée par l'assureur, à concurrence de 100 p.c., en cas de destruction d'un immeuble non conforme à la destination de la zone dont la reconstruction ne peut être autorisée.

En ce qui concerne les mémoires complémentaires

A.8.1. Par ordonnance du 12 février 2004, la Cour a demandé aux parties de s'expliquer davantage, dans un mémoire complémentaire à introduire pour le 3 mars 2004 au plus tard, sur les conséquences qu'auraient, sur les recours en annulation, les articles 26, 44 et 45 du décret flamand du 21 novembre 2003 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et le décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 ».

A.8.2. Dans leur mémoire complémentaire, les parties requérantes reconnaissent que les modifications décrétales suppriment un certain nombre de restrictions : outre les habitations et les entreprises, les constructions non conformes à la destination de la zone peuvent désormais également faire l'objet d'un permis lorsqu'elles ont été entièrement ou partiellement détruites par une catastrophe (article 145) ou lorsqu'il s'agit de transformer, de reconstruire ou d'agrandir une construction existante (article 145bis). Toutefois, en tant qu'habitants d'une zone naturelle, les requérants ne peuvent bénéficier de ces possibilités supplémentaires, parce que, dans une telle zone, la reconstruction après destruction par une catastrophe (article 145) et la transformation, la reconstruction ou l'agrandissement (article 145bis) demeurent exclus pour tout type d'ouvrage (habitation, entreprise, construction). En ce qui concerne les bénéfices résultant de la planification spatiale, la taxe sur ces bénéfices continue d'être due, selon les parties requérantes, même après la modification décrétales, pour les constructions qui ne sont pas attenantes à une habitation ou qui ne se trouvent pas sur une parcelle de terrain industriel. Leurs griefs subsistent par conséquent.

A.8.3. Le mémoire complémentaire introduit par le Gouvernement flamand décrit les modifications décrétales et fait valoir que les adaptations apportées aux dispositions attaquées ont pour effet que le recours en annulation est irrecevable faute d'objet. Le décret du 21 novembre 2003 répond en outre à tous les griefs des parties requérantes, de sorte que les recours en annulation sont en tout cas non fondés.

- B -

Concernant la recevabilité

Quant à la signature de la requête

B.1.1. Le Gouvernement flamand excipe de l'irrecevabilité du recours en annulation, parce que la requête ne serait signée ni par les parties requérantes, ni par leur avocat.

B.1.2. Les requérants ne sont pas assistés d'un avocat et chacun d'eux a signé un document, joint à la requête, qui expose son intérêt à agir. Les nombreuses références à ces documents contenues dans la requête font apparaître que ces derniers doivent être considérés comme un ensemble faisant partie intégrante de la requête. Il est par conséquent satisfait à l'exigence inscrite à l'article 5 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

L'exception soulevée par le Gouvernement flamand est rejetée.

Quant à l'intérêt

B.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que le recours en annulation doit être rejeté, faute d'intérêt, parce que les parties requérantes omettent de démontrer en quoi chacune des dispositions attaquées du décret du 19 juillet 2002 est susceptible de les affecter directement et défavorablement.

S'agissant de l'article 2 du décret du 19 juillet 2002

B.3.1. L'article 2 du décret du 19 juillet 2002, qui a modifié l'article 88, § 2, du décret du 18 mai 1999, étend l'exemption de la « taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale » aux entreprises non conformes à la destination de la zone, lorsque le plan d'exécution spatial attribué à la parcelle sur laquelle l'entreprise est établie une affectation adaptée à une activité économique.

B.3.2. L'article 2 du décret du 19 juillet 2002 est libellé comme suit :

« A l'article 88, § 2, premier alinéa du décret du 18 mai 1999 portant l'organisation de l'aménagement du territoire, modifié par le décret du 13 juillet 2001, il est ajouté un point 5°, libellé comme suit :

' 5° lorsque le bien sur lequel l'entreprise existante est établie, reçoit une affectation adaptée à une activité économique suite au plan d'exécution spatial. Cette exemption des bénéfices résultant du plan ne vaut pas pour la partie du bien sur laquelle l'entreprise peut agrandir le volume de construction existant autorisé ou la surface autorisée construite et/ou durcie de plus de 25 %.' »

B.3.3. L'article 88 précité, modifié par la disposition attaquée, a été modifié de nouveau comme suit par l'article 26 du décret du 21 novembre 2003 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et le décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 » :

« L'article 88 du même décret [le décret du 18 mai 1999], modifié par les décrets des 26 avril 2000, 13 juillet 2001 et 19 juillet 2002, est modifié comme suit :

1° au § 1er, les mots ' de bâtir conformément à l'article 99, § 1er, 1° ' sont remplacés par les mots ' de bâtir des habitations, immeubles d'entreprises ou infrastructures récréatives ou de réaliser une modification de fonction conformément à l'article 99, § 1er, premier alinéa, 1° ou 6° ';

2° au § 2, les 2° et 3° sont supprimés;

3° au § 4, les mots ' de bâtir ou le permis de lotir ' sont remplacés par les mots ' de construire des habitations, des immeubles d'entreprises ou des infrastructures récréatives ou de réaliser une modification de fonction, ou le permis de lotir '. »

Ces modifications ont pour but « de simplifier le système des bénéfices résultant de la planification, afin d'en faciliter l'application. On n'a retenu que trois affectations susceptibles de procurer des bénéfices résultant de la planification : les zones d'habitat, les immeubles d'entreprise et les installations récréatives » (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1800/1, p. 10). Par conséquent, la « taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale » n'est plus due pour les autres constructions étrangères à la destination de la zone, et ce à partir du 1er janvier 2004, date à laquelle, en vertu de l'article 62 du décret du 21 novembre 2003, la nouvelle réglementation en matière de « taxe sur les bénéfices résultant de la planification spatiale » est entrée en vigueur.

B.3.4. En raison de l'absence de plans d'exécution, la disposition attaquée, dans la version antérieure à sa modification par le décret du 21 novembre 2003, n'a pas eu d'application à l'égard des parties requérantes. Etant donné que les griefs sont dirigés contre des dispositions qui ont été modifiées dans l'intervalle, ces parties ne justifieraient d'un intérêt au recours qu'en cas d'annulation de l'article 26 du décret du 21 novembre 2003, dans la mesure où cette annulation aurait pour effet que la « taxe sur les bénéfiques résultant de la planification spatiale » serait à nouveau due pour les autres constructions non conformes à la destination de la zone, à partir du 1er janvier 2004.

B.3.5. Il s'ensuit que les parties requérantes ne justifient pas d'un intérêt actuel à l'annulation de la disposition attaquée, mais elles ne perdront définitivement leur intérêt au recours que si le décret du 21 novembre 2003 (*Moniteur belge*, 29 janvier 2004, deuxième édition) n'est pas attaqué dans le délai légal ou si le recours dirigé contre ce décret est rejeté par la Cour.

B.3.6. L'exception soulevée par le Gouvernement flamand concernant l'intérêt à attaquer l'article 2 du décret du 19 juillet 2002 est rejetée.

S'agissant de l'article 6 du décret du 19 juillet 2002

B.4.1. L'article 6 du décret du 19 juillet 2002, qui a remplacé l'article 145 du décret du 18 mai 1999, traite de la possibilité de reconstruction ou de transformation après une destruction ou un endommagement total ou partiel résultant d'une catastrophe, en dehors de la volonté du propriétaire. Suite à la modification décrétole précitée, le régime dit de la force majeure qui était applicable aux habitations non conformes à la destination de la zone a été étendu, moyennant quelques modifications, à tous les bâtiments non conformes à la destination de la zone (*Doc.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1203/1, p. 5).

B.4.2. L'article 6 du décret du 19 juillet 2002 est libellé comme suit :

« L'article 145 du même décret [le décret du 18 mai 1999], modifié par les décrets des 26 avril 2000 et 13 juillet 2001, est remplacé par ce qui suit :

‘ Art. 145. § 1er. Pour autant qu’il soit répondu aux conditions du présent paragraphe, les prescriptions d’affectation en vigueur des plans de secteur et des plans d’aménagement généraux ne constituent en soi aucune base de refus lors de l’évaluation, par l’autorité accordant l’autorisation, des demandes d’obtention d’une autorisation urbanistique ou d’une autorisation écologique en ce qui concerne les bâtiments autorisés ou principalement autorisés. Cette disposition d’exception ne vaut qu’à condition que le demandeur fournisse la preuve qu’il a été répondu aux conditions suivantes :

1° l’habitation est partiellement ou entièrement démolie ou endommagée en dehors de la volonté du demandeur;

2° avant la démolition ou l’endommagement, l’habitation n’était pas délabrée et était habitée, suivant le registre de population, pendant l’an précédant la démolition ou l’endommagement ou exploitée pendant l’an précédant la démolition ou l’endommagement;

3° la demande se fait au plus tard après l’attribution du montant de l’assurance ou lorsque le désastre a eu lieu après le 1er janvier 1990, dans l’année suivant l’entrée en vigueur de la présente disposition;

4° l’objet de la demande n’est pas situé : dans des zones vertes, zones naturelles, des zones naturelles à valeur scientifique, des réserves naturelles, des zones de développement naturelles, des zones forestières, des zones de vallées, des zones de sources, telles que désignées sur les plans d’aménagement ou dans les zones comparables telles que désignées dans les plans d’exécution spatiaux, ainsi que dans les zones dunaires protégées et dans les zones agricoles ayant un intérêt pour les zones dunaires désignées en vertu du décret du 14 juillet 1993 portant les mesures de protection des dunes côtières;

5° dans le cas de construction d’une habitation, lorsque le volume de construction avant la démolition ou l’endommagement comprenait plus de 1.000 m³ et lorsqu’il s’agit d’une reconstruction, l’habitation reconstruite doit être limitée à 1.000 m³. Lorsque la demande vise à agrandir l’habitation, la demande est limitée à un volume de construction maximal de 850 m³ d’espace utile et cet agrandissement cette augmentation de volume ne peut pas dépasser une augmentation de volume de 100 %. Le nombre de logements doit rester limité au nombre existant;

6° dans le cas de bâtiments autres que des constructions habitation, l’activité exercée est autorisée ou supposée autorisée et le volume de construction et/ou les revêtements restent limités à la situation autorisée ou supposée autorisée.

Le caractère et l’apparence du bâtiment autorisé - également lors de la reconstruction - doit être maintenu.

La dérogation mentionnée ci-dessus ne peut être accordée qu’à condition qu’il n’est pas porté préjudice au bon aménagement du territoire. Cela signifie entre autre que la capacité spatiale de la zone n’est pas dépassée et que l’imbrication prévue des fonctions ne compromet ou ne gêne pas les affectations présentes ou à réaliser dans les environs immédiats.

§ 2. Le Gouvernement flamand indemnise la valeur du terrain et complétera l’indemnité accordée par l’assureur en application de l’article 67, § 2, 2° ou 67, § 3, 1°, b) de la loi du

25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, jusqu'à 100 % de la valeur assurée pour autant que les trois conditions cumulatives suivantes soient réunies :

- 1° la destruction totale ou partielle s'est produite en dehors de la volonté du demandeur;
- 2° le bâtiment est situé dans une zone visée au § 1er, 4°;
- 3° la propriété de la parcelle cadastrale concernée est cédée à la Région flamande.

Le Gouvernement flamand peut déterminer d'autres modalités d'octroi de l'indemnité, visée à l'alinéa premier. ' »

B.4.3. Les parties requérantes sont propriétaires d'habitations et d'autres constructions non conformes à la destination de la zone qui sont situées dans une zone naturelle. Elles peuvent être affectées par la disposition attaquée, en tant que celle-ci exclut la possibilité de reconstruire ou de transformer dans des zones naturelles un bâtiment qui a été totalement ou partiellement détruit ou endommagé par une catastrophe.

B.4.4. L'article 145 précité, remplacé par la disposition attaquée, a de nouveau été modifié comme suit par l'article 44 du décret du 21 novembre 2003 :

« L'article 145, § 1er, premier alinéa du même décret [le décret du 18 mai 1999], modifié par le décret du 19 juillet 2002, est modifié comme suit :

- 1° après les mots ' les bâtiments ' sont insérés les mots ' ou constructions ';
- 2° au 1°, les mots ' ou la construction ' sont insérés après les mots ' l'habitation '. »

En étendant le régime de la force majeure aux autres constructions non conformes à la destination de la zone, le législateur décrétoal visait à répondre à l'arrêt n° 57/2003 de la Cour (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1800/5, p. 17).

B.4.5. Selon le Gouvernement flamand, cette modification de la disposition attaquée a pour effet que le recours en annulation de cette disposition est irrecevable, faute d'objet.

B.4.6. Les modifications apportées à l'article 145 par l'article 44 du décret du 21 novembre 2003 ont certes pour effet que le régime dit de la force majeure est étendu à toutes les autres constructions non conformes à la destination de la zone, mais pour autant seulement que ces dernières ne soient pas situées dans les zones vulnérables du point de vue spatial mentionnées à l'article 145, § 1er, alinéa 1er, 4°. Par conséquent, le recours en annulation de l'article 6 du décret du 19 juillet 2002 n'est pas sans objet sous réserve de ce qui sera dit au fond de la modification de l'article 145 par la disposition attaquée.

B.4.7. L'exception soulevée par le Gouvernement flamand concernant l'article 6 du décret du 19 juillet 2002 est rejetée.

S'agissant de l'article 7 du décret du 19 juillet 2002

B.5.1. L'article 7 du décret du 19 juillet 2002 remplace l'article 145*bis*, § 1er, du décret du 18 mai 1999, afin d'élargir les possibilités de reconstruction d'immeubles d'entreprise existants et autorisés (*Doc.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1203/1, p. 6).

B.5.2. L'article 7 du décret du 19 juillet 2002 dispose :

« A l'article 145*bis* du même décret [le décret du 18 mai 1999], inséré par le décret du 26 avril 2000 et modifié par le décret du 13 juillet 2001, le § 1er est remplacé par ce qui suit :

‘ § 1er. Pour autant qu'il soit répondu aux conditions du présent paragraphe, les prescriptions d'affectation en vigueur des plans de secteur et des plans d'aménagement généraux ne constituent en soi aucune base de refus lors de l'évaluation, par l'autorité accordant l'autorisation, des demandes d'obtention d'une autorisation urbanistique en ce qui concerne les bâtiments autorisés ou principalement autorisés. Cette disposition d'exception ne vaut que lorsque la demande a trait :

1° à la transformation d'un bâtiment existant à l'intérieur du volume de construction existant;

2° à la reconstruction au même endroit d'une habitation existante à l'intérieur du volume de construction existant pour autant que le caractère et l'aspect apparent de l'habitation restent conservés; est considérée comme reconstruction au même endroit, la reconstruction d'une nouvelle habitation érigée sur au moins trois quart de l'habitation existante, y compris les annexes qui forment un ensemble physique avec cette dernière;

3° à la reconstruction à un endroit modifié d'une habitation existante à l'intérieur du volume de construction existant à condition que l'habitation est touchée par un alignement ou compris dans un règlement communal en matière d'alignement de façade et à condition que la modification de l'implantation se limite au déplacement résultant en même alignement de façade que celui des bâtiments les plus proches ou au déplacement conformément à l'alignement de façade prévu dans le règlement communal;

4° à l'agrandissement d'un bâtiment existant, à l'exception d'une construction d'habitation, par un bâtiment ou une installation fixe à condition que l'agrandissement est la suite nécessaire des conditions générales, sectorielles ou particulières servant à améliorer la qualité de l'environnement conformément au décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique, ou la suite nécessaire d'une condition ayant trait à la santé humaine imposée sur avis de l'administration compétente suite à l'autorisation attribuée dans le cadre du décret précité, ou la suite nécessaire de mesures prescrites par les inspecteurs sociaux compétents dans le cadre de la loi du 16 novembre 1972 relative à l'inspection du travail, ou la suite nécessaire de mesures prescrites dans le cadre de la loi du 2 avril 1971 relative à la lutte contre les organismes nocifs pour les plantes et les produits végétaux, dans le cadre de la loi du 14 août 1986 relative à la protection et la santé des animaux;

5° aux travaux d'adaptation à ou près d'un bâtiment visé au 4°, sans agrandir le volume couvert;

6° à l'agrandissement d'une habitation existante; l'agrandissement, y compris les annexes qui forment un ensemble physique avec cette dernière, ne peut mener qu'à un volume de construction maximum de 850 m³ d'espace utile; cet agrandissement ne peut pas dépasser 100 % de l'augmentation du volume.

Le Gouvernement flamand peut fixer les règles détaillées à cet effet.

Les possibilités mentionnées au premier alinéa, 1° à 6°, ne valent que lorsqu'il a été satisfait aux conditions suivantes :

a) l'habitation ou le bâtiment n'est pas délabré au moment de la demande d'autorisation : des habitations et bâtiments sont considérés comme étant délabrés lorsqu'ils ne répondent pas aux exigences élémentaires de stabilité au moment de la première demande d'autorisation de transformation ou de reconstruction;

b) l'habitation ou le bâtiment est autorisé ou est réputé être autorisé, égale en ce qui concerne leur fonction;

c) lorsque le volume de construction existant est supérieur à 1000 m³, le volume de l'habitation reconstruite doit rester limité à 1000 m³ et le nombre d'habitations doit rester limité au nombre existant;

d) en ce qui concerne les aménagements dans les bâtiments, autres que des habitations, pour lesquelles une autorisation écologique est exigée conformément au décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique, il doit être répondu aux dispositions suivantes :

- le demandeur dispose de l'autorisation écologique nécessaire à l'exploitation au moment de la demande de l'autorisation;
- le bâtiment a été exploité dans le cours de l'année précédant la demande d'autorisation;
- dans le cas d'une reconstruction suivant le premier alinéa, 2°, les activités dans le bâtiment datent d'avant le 17 juillet 1984 et l'autorisation écologique est toujours valable pour une période d'au moins 10 années au moment de l'introduction de la demande.

Les possibilités, mentionnées au premier alinéa, 2° à 6°, ne valent pas pour les zones de récréation et pour les zones vulnérables du point [de] vue spatial, sauf les zones de parc. Par zones vulnérables du point [de] vue spatial, il faut entendre les zones vertes, les zones naturelles, les zones naturelles à valeur scientifique, les réserves naturelles, les zones de développement naturelles, les zones de parc, les zones forestières, les zones de vallées et de sources, les zones agricoles à valeur ou intérêt écologique, les zones agricoles à valeur particulière, les grandes entités naturelles, les grandes entités naturelles en développement et les zones y comparables, désignées sur les plans d'aménagement, ainsi que les zones dunaires protégées et les zones dunaires à intérêt agricole, désignées en vertu du décret du 14 juillet 1993 portant les mesures de protection des dunes côtières. Par zones de récréation, il faut entendre, les zones de récréation d'un jour, les zones de récréation résidentielle et les zones y comparables, désignées sur les plans d'aménagement. ' »

B.5.3. Les parties requérantes sont propriétaires d'habitations et d'autres constructions non conformes à la destination de la zone qui sont situées dans une zone naturelle. Elles peuvent être affectées par la disposition attaquée, en tant que celle-ci règle de façon restrictive ou exclut totalement la possibilité de transformer, de reconstruire ou d'agrandir dans des zones naturelles un bâtiment ou une autre construction.

B.5.4. L'article 145*bis* précité, modifié par la disposition attaquée, a de nouveau été modifié comme suit par l'article 45 du décret du 21 novembre 2003 :

« Les modifications suivantes sont apportées à l'article 145*bis* du même décret [le décret du 18 mai 1999], inséré par le décret du 13 juillet 2001 et modifié par le décret du 19 juillet 2002 :

1° au § 1er, premier alinéa, les mots ' ou constructions existantes ' sont insérés après les mots ' bâtiments existants ';

2° au § 1er, premier alinéa, 1° les mots ' ou une construction existante ' sont insérés après les mots ' bâtiment existant ';

3° au § 1er, premier alinéa, 2°, les mots ' ou une construction existante ' sont insérés après les mots ' habitation existante ' et les mots ' ou la construction ' sont insérés après les mots ' l'habitation ';

4° au § 1er, premier alinéa, le 3° est remplacé par ce qui suit :

‘ 3° à la reconstruction à un endroit modifié d’une habitation existante à l’intérieur du volume de construction existant à condition que l’habitation à démolir soit touchée par un alignement ou se trouve dans une zone de construction en recul et/ou que ce déplacement s’inspire de motifs de bon aménagement local, pour autant que la situation finale après la reconstruction génère un meilleur aménagement local et s’aligne sur les bâtiments les plus proches et/ou les modes d’implantation locaux habituels; les motifs du bon aménagement local doivent au moins impliquer cette meilleure intégration dans l’environnement bâti ou non, ainsi qu’une meilleure occupation du terrain et un concept qualitatif; le respect de ces conditions doit être explicitement motivé, compte tenu des caractéristiques particulières du site ’;

5° au § 1er, premier alinéa, 6°, les mots ‘ 850 m³ d’espace utile ’ sont remplacés par les mots ‘ 1.000 m³ ’;

6° au § 1er, alinéa trois, les a), b) et c) sont remplacés par ce qui suit :

a) l’habitation, le bâtiment ou la construction n’est pas délabré; des habitations, bâtiments et constructions sont considérés comme étant délabrés lorsqu’ils ne répondent pas aux exigences élémentaires de stabilité au moment de la première demande d’autorisation de transformation ou de reconstruction;

b) l’habitation, le bâtiment ou la construction est principalement autorisé ou est réputé autorisé, également en ce qui concerne leur fonction;

c) lorsque le volume de construction existant est supérieur à 1000 m³, le volume de l’habitation reconstruite doit rester limité à 1000 m³ et le nombre d’habitations doit rester limité au nombre existant, tant en cas de construction ou de transformation qu’en cas d’agrandissement;

7° au § 2, l’alinéa trois est remplacé par ce qui suit :

‘ Les modifications d’utilisation décrites au premier alinéa, premier tiret, peuvent le cas échéant être combinées avec les possibilités décrites au § 1er, premier alinéa, 1° à 6° inclus. Les modifications d’utilisation décrites au premier alinéa, deuxième tiret, ne peuvent être autorisées que si le bâtiment convient pour la nouvelle fonction du point de vue de la physique de construction. Le Gouvernement flamand peut déterminer d’autres modalités en la matière, telles que des engagements à respecter par le demandeur ou l’exclusion temporaire ou permanente de certaines possibilités décrites au § 1er, premier alinéa, 1° à 6° inclus. ’ »

B.5.5. Selon le Gouvernement flamand, cette modification de la disposition attaquée a pour effet que le recours en annulation est irrecevable, faute d’objet.

B.5.6. Les modifications apportées à l’article 145bis par l’article 45 du décret du 21 novembre 2003 ont certes pour effet que la possibilité de reconstruire ou d’agrandir qui est visée dans cet article existe désormais aussi pour les autres constructions non conformes à la

destination de la zone, mais non lorsque ces dernières sont situées dans les « zones vulnérables du point de vue spatial » mentionnées à l'article 145*bis*, § 1er, dernier alinéa. Par conséquent, le recours en annulation de l'article 7 du décret du 19 juillet 2002 n'est pas sans objet, sous réserve de ce qui sera dit au fond de la modification de l'article 145*bis* par la disposition attaquée.

B.5.7. L'exception soulevée par le Gouvernement flamand concernant l'article 7 du décret du 19 juillet 2002 est rejetée.

Sur le fond

Quant au premier moyen

B.6.1. Les parties requérantes font valoir que l'article 6 du décret du 19 juillet 2002 viole les règles répartitrices de compétences en imposant *de facto* une obligation d'assurance aux propriétaires d'immeubles non conformes à la destination de la zone.

B.6.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.6.3. Etant donné que les parties requérantes omettent de préciser quelle règle répartitrice de compétences est violée, le premier moyen est irrecevable.

Quant au deuxième moyen

B.7. Le deuxième moyen est pris de la violation 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.

S'agissant des deux premières branches

B.8. Dans les deux premières branches, les parties requérantes font valoir que les dispositions précitées sont violées parce qu'aucun permis ne peut être obtenu pour les bâtiments non conformes à la destination de la zone situés dans certaines zones vulnérables, lorsque ces bâtiments sont complètement ou partiellement détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe (article 6), ou pour la reconstruction de ces mêmes bâtiments existants non conformes à la destination de la zone (article 7), alors que les bâtiments non conformes à la destination de la zone situés dans des zones non vulnérables et dans certaines zones vulnérables (première branche) et les bâtiments non conformes à la destination de la zone situés dans certaines zones vulnérables, comme les zones de parcs (deuxième branche), peuvent non seulement être rebâties mais peuvent même être agrandis.

Concernant l'article 6

B.9.1. Lorsqu'un bâtiment est détruit ou endommagé totalement ou partiellement par une catastrophe, indépendamment de la volonté de son propriétaire, la disposition dérogatoire inscrite à l'article 145 n'est pas applicable si le bien est situé dans une zone verte, une zone naturelle, une zone naturelle d'intérêt scientifique, une réserve naturelle, une zone de développement naturelle, une zone forestière ou une zone de vallées et de sources indiquée sur les plans d'aménagement, ou dans une zone comparable indiquée sur les plans d'exécution spatiaux, ainsi que dans une zone dunaire protégée ou une zone dunaire à intérêt agricole, désignée en vertu du décret du 14 juillet 1993 portant des mesures de protection des dunes côtières.

L'énumération des zones dans lesquelles le bâtiment ne peut être situé pour pouvoir être reconstruit est limitée « aux zones dont on peut dire que pratiquement tout le monde s'accorde sur le fait qu'elles doivent effectivement être protégées, à savoir les zones dites VEN » (*Doc.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 720/2, pp. 5-6). Ceci fait référence aux zones qui sont susceptibles d'être intégrées dans le « Réseau écologique flamand » (V.E.N.) visé à l'article 20 du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, modifié par l'article 11 du décret du 19 juillet 2002 « modifiant le décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, le décret forestier

du 13 juin 1990, le décret du 16 avril 1996 portant la protection des sites ruraux, le décret du 21 décembre 1988 portant création d'une ' Vlaamse Landmaatschappij ' (Société flamande terrienne), la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux en vertu de la loi telle que complétée par la loi du 11 août 1978 portant dispositions particulières pour la Région flamande, le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée par arrêté royal du 16 mars 1968 ».

Les zones mentionnées à l'article 145, § 1er, alinéa 1er, 4°, sont en outre des « zones vulnérables du point de vue spatial » au sens de l'article 145*bis* du décret du 18 mai 1999.

B.9.2. Au cours des travaux préparatoires de la disposition attaquée, un amendement a été introduit, qui visait à supprimer le 4° de l'article 145, § 1er, alinéa 1er. Cet amendement était justifié comme suit :

« La reconstruction d'un bâtiment (habitation ou immeuble d'entreprise non conforme à la destination de la zone) après sa destruction ou son endommagement total ou partiel par une catastrophe, en dehors de la volonté du propriétaire, doit être possible dans toutes les zones, y compris les zones vulnérables. » (*Doc.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1203/3, p. 2)

L'amendement a été rejeté sur la base de la considération suivante :

« Il convient toutefois d'éviter qu'un grand nombre de bâtiments situés dans des zones vulnérables soient subitement détruits par un incendie. » (*Doc.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1203/4, p. 20)

B.9.3. La différence de traitement repose sur un critère objectif de distinction, à savoir la nature de la zone dans laquelle le bâtiment est situé.

L'aménagement des diverses zones prévues lors de l'établissement des plans de secteur, auquel il peut être dérogé dans certains cas en vertu de l'article 145 du décret du 18 mai 1999, a été fixé par l'arrêté royal du 28 décembre 1972 « relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur ». Les « zones vulnérables du point de vue spatial » mentionnées à l'article 145, § 1er, alinéa 1er, 4°, dans lesquelles le régime dit de la force majeure ne s'applique pas, font majoritairement partie, dans l'arrêté royal précité, de la

« zone rurale ». Les zones de parcs et les zones agricoles relèvent également de cette catégorie selon l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

Contrairement à ce qui est prévu pour les zones naturelles, qui font partie des zones vertes dans lesquelles s'applique une interdiction de bâtir de principe, les articles 11.4.1 et 14.4.4 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 n'excluent pas des travaux de construction - en ce compris de nouvelles constructions - dans des zones agricoles et des zones de parcs.

B.9.4. Le législateur décrétoal pouvait, afin de protéger effectivement certaines zones, exclure les zones mentionnées dans la disposition attaquée du régime dérogatoire prévu en cas de destruction ou d'endommagement par une catastrophe. Il pouvait également estimer que les zones de parcs, les zones agricoles à valeur écologique ou à intérêt écologique et les zones agricoles ayant une valeur particulière - bien que constituant des zones tout autant vulnérables du point de vue territorial - disposent d'une plus grande capacité territoriale, compte tenu du fait que, dans ces zones, des travaux de construction - en ce compris de nouvelles constructions - n'étaient pas davantage exclus dans le passé, et, par conséquent, déclarer le régime d'exception contenu à l'article 145 applicable à ces zones.

B.9.5. La Cour doit toutefois encore examiner si la disposition attaquée ne limite pas de façon disproportionnée le droit de propriété garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.9.6. Dans les zones où il peut être dérogé aux règles d'affectation, conformément à la disposition attaquée, les bâtiments ne peuvent pas automatiquement être reconstruits, ou, s'il s'agit d'immeubles d'habitation, être agrandis, et un permis peut seulement être accordé « à condition qu'il ne [soit] pas porté préjudice au bon aménagement du territoire », ce qui signifie notamment que « la capacité spatiale de la zone [ne soit] pas dépassée et que l'imbrication prévue des fonctions ne [compromette] ou ne gêne pas les affectations présentes ou à réaliser dans les environs immédiats » (article 145, § 1er, dernier alinéa, du décret du 18 mai 1999).

B.9.7. Le fait que certaines zones vulnérables du point de vue spatial ne puissent pas bénéficier du régime dérogatoire prévu par la disposition attaquée n'exclut cependant pas que des permis soient délivrés pour des travaux qui concernent des bâtiments ou autres constructions situés dans ces zones.

Selon l'article 195*bis*, alinéa 1er, 3°, du décret du 18 mai 1999, modifié par l'article 56 du décret du 21 novembre 2003, il peut être dérogé aux prescriptions d'un plan d'aménagement pour « l'exécution de travaux de maintien ou d'entretien ayant trait à la stabilité d'une habitation, d'un bâtiment ou d'une construction existant autorisé, à l'exception d'habitations, de bâtiments ou de constructions délabrés. Par travaux de maintien ou d'entretien ayant trait à la stabilité, il faut entendre des travaux qui assurent l'utilisation future non modifiée de l'habitation, du bâtiment ou de la construction à l'aide d'interventions qui ont trait aux éléments de construction. Il convient d'entendre par là, notamment le remplacement de charpentes de toiture et le remplacement partiel des murs extérieurs existants ou de la structure portante ». Le législateur décretaal entend ainsi « donner aux propriétaires d'habitations non conformes à la destination de la zone qui ne peuvent bénéficier des dispositions dérogatoires (par exemple, dans le cas d'habitations non conformes à la destination de la zone situées dans une zone forestière ou une zone naturelle) la garantie qu'ils puissent conserver leur bien en bon état, même si les travaux nécessaires à cette fin concernent les éléments constructifs du bâtiment » (*Doc.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 720/1, p. 2). De cette manière, la valeur de la propriété peut être maintenue. Il peut aussi être fait usage de cette règle lorsqu'un bâtiment est partiellement détruit ou endommagé par une catastrophe (*ibid.*). Depuis la modification de l'article 195*bis* par le décret du 21 novembre 2003, ceci s'applique également aux autres constructions.

B.9.8. Pour autant qu'un bâtiment ou une autre construction ne puisse pas bénéficier du régime dérogatoire prévu à l'article 145, § 1er, du décret du 18 mai 1999, du fait de la nature de la zone dans laquelle il est situé, le Gouvernement flamand rembourse, en vertu du paragraphe 2 de cet article, la valeur du terrain et complète l'indemnité payée par l'assureur, à concurrence de 100 p.c. de la valeur totale assurée, à la condition que la propriété de la parcelle cadastrale concernée soit transférée à la Région flamande.

En cas de refus définitif d'un permis, sur la base de motifs spatiaux, pour l'exécution de travaux de conservation ou d'entretien ayant trait à la stabilité d'une habitation, d'un bâtiment

ou d'une autre construction autorisés, non délabrés, mentionnés à l'article 195*bis*, alinéa 1er, 3°, du décret du 18 mai 1999, le propriétaire peut, en vertu de l'article 195*quater* du même décret, exiger l'achat par la Région flamande de sa parcelle, y compris de tous les bâtiments autorisés ou réputés autorisés qui s'y trouvent, quelle que soit l'affectation de la zone dans laquelle la parcelle est située.

B.9.9. Les deux premières branches du deuxième moyen ne peuvent être admises en ce qui concerne l'article 6.

Concernant l'article 7

B.10.1. La possibilité, prévue à l'article 145*bis* du décret du 18 mai 1999, de reconstruire ou d'agrandir un bâtiment ou une autre construction non conforme à la destination de la zone ne s'applique pas aux zones de loisirs, ni aux zones vulnérables du point de vue territorial, à l'exception des zones de parcs.

B.10.2. Au lieu d'utiliser une liste « positive » de zones d'affectation à l'intérieur desquelles de telles activités pouvant être autorisées, comme c'était le cas avant le décret du 13 juillet 2001, le législateur décrétoal utilise une liste « négative » des zones d'affectation dans lesquelles le régime dérogatoire n'est pas applicable, afin d'instaurer « une plus grande limitation dans les zones vulnérables du point de vue spatial et les zones de loisirs » (*Doc.*, Parlement flamand, 2000-2001, n° 720/2, p. 8).

B.10.3. Au cours des travaux préparatoires de la disposition attaquée, un amendement a été introduit, qui visait à supprimer le dernier alinéa du projet de texte de l'article 145*bis*, § 1er (*Doc.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1203/3, p. 4). Selon les auteurs de cet amendement, « les possibilités offertes par l'article 145*bis*, § 1er, doivent aussi être applicables aux zones de loisirs et aux zones vulnérables du point de vue spatial » (*Doc.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1203/4, p. 23).

L'amendement a été rejeté sur la base de la considération que :

« ce ne saurait être le but qu'une entreprise située dans une zone vulnérable puisse tout simplement être reconstruite de plein droit » (*ibid.*).

B.10.4. La différence de traitement repose sur un critère objectif de distinction, à savoir la nature de la zone dans laquelle le bâtiment est situé.

En vertu de l'article 14.4.4 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 mentionné au B.9.3, « les zones de parc sont à maintenir dans leur état ou destinées à être aménagées afin qu'elles puissent remplir dans les territoires urbanisés ou non leur rôle social ». A cette fin, certains travaux et actes - en ce compris des nouvelles constructions - peuvent être autorisés dans ces zones.

B.10.5. Dans les zones où il peut être dérogé aux règles d'affectation, en vertu de l'article 145*bis* du décret du 18 mai 1999, les bâtiments ne peuvent pas être automatiquement reconstruits ou agrandis mais, en vertu du paragraphe 2, alinéa 4, de cet article, une dérogation peut seulement être accordée à la condition qu'il ne soit pas porté préjudice au bon aménagement du territoire, compte tenu, entre autres de « la capacité spatiale de la zone et [de] l'imbrication des fonctions ».

Pour les motifs indiqués au B.10.4 et comme il est déjà mentionné au B.9.4, le législateur décrétoal pouvait estimer que les zones de parc - bien que constituant également des zones vulnérables du point de vue spatial - disposent d'une capacité territoriale suffisante pour entrer en ligne de compte pour les travaux visés à l'article 145*bis*.

B.10.6. Le fait que les zones vulnérables du point de vue spatial, excepté les zones de parc, ne peuvent pas bénéficier du régime dérogatoire prévu par la disposition attaquée n'exclut pas que des permis soient délivrés pour des travaux qui concernent des bâtiments ou autres constructions situés dans ces zones.

Il peut tout d'abord être dérogé aux règles d'affectation dans toutes les zones d'affectation, y compris les zones de loisirs et les zones vulnérables du point de vue spatial, pour la transformation d'un bâtiment existant ou d'une autre construction existante, à l'intérieur du volume de construction existant (article 145*bis*, § 1er, alinéa 1er, 1^o, et dernier alinéa).

En outre, selon l'article 195*bis*, alinéa 1er, 3°, du décret du 18 mai 1999, modifié par l'article 56 du décret du 21 novembre 2003, il peut être dérogé aux prescriptions d'un plan d'aménagement pour « l'exécution de travaux de maintien ou d'entretien ayant trait à la stabilité d'une habitation, d'un bâtiment ou d'une construction existant autorisé, à l'exception d'habitations, de bâtiments ou de constructions délabrés. Par travaux de maintien ou d'entretien ayant trait à la stabilité, il faut entendre des travaux qui assurent l'utilisation future non modifiée de l'habitation, du bâtiment ou de la construction à l'aide d'interventions qui ont trait aux éléments de construction. Il convient d'entendre par là, notamment le remplacement de charpentes de toiture et le remplacement partiel des murs extérieurs existants ou de la structure portante ».

B.10.7. En cas de refus définitif d'un permis, sur la base de motifs tenant à l'aménagement du territoire, pour l'exécution de travaux de conservation ou d'entretien ayant trait à la stabilité d'une habitation, d'un bâtiment ou d'une autre construction autorisés, non délabrés, mentionnés à l'article 195*bis*, alinéa 1er, 3°, du décret du 18 mai 1999, le propriétaire peut, en vertu de l'article 195*quater* du même décret, exiger l'achat par la Région flamande de sa parcelle, y compris de tous les bâtiments autorisés ou réputés autorisés qui s'y trouvent, quelle que soit l'affectation de la zone dans laquelle la parcelle est située.

B.10.8. Il résulte de ce qui précède que la différence de traitement repose sur une justification objective et raisonnable. Les deux premières branches du deuxième moyen ne peuvent par conséquent être admises en ce qui concerne l'article 7.

S'agissant des autres branches

B.11.1. Dans la troisième branche, les parties requérantes font valoir que les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés parce qu'aucun permis ne peut être obtenu pour les immeubles non conformes à la destination de la zone situés dans certaines zones vulnérables, lorsque ces immeubles sont complètement ou partiellement détruits ou endommagés à la suite d'une catastrophe (article 6), ou pour la reconstruction de ces mêmes immeubles existants non conformes à la destination de la zone (article 7), alors qu'en vertu de l'article 195*bis* du décret

du 18 mai 1999, un tel permis peut être obtenu pour les bâtiments protégés dans toutes les zones vulnérables.

B.11.2. Le traitement différent des propriétaires d'immeubles non conformes à la destination de la zone qui sont des monuments définitivement protégés et des propriétaires d'immeubles non conformes à la destination de la zone qui ne sont pas des monuments définitivement protégés repose sur un critère objectif, à savoir la protection définitive en tant que monument dans le cadre du décret du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux.

L'article 2, 2°, du décret précité définit un monument comme « un objet immobilier, œuvre de l'homme, de la nature, ou de l'homme et de la nature, et qui est d'un intérêt général en raison de sa valeur artistique, scientifique, historique, folklorique, archéologique, industrielle ou socio-culturelle, [...] ». Compte tenu de cette valeur, le législateur décretaal peut accorder à un bâtiment une protection particulière dont ne bénéficient pas d'autres bâtiments. Aux propriétaires d'un monument protégé incombent du reste, conformément au décret du 3 mars 1976, des obligations spécifiques telles que « tenir [le monument] en bon état par les travaux de conservation ou d'entretien nécessaires et [...] ne pas le défigurer, l'endommager ou le détruire » (article 11, § 1er, du décret du 3 mars 1976).

La différence de traitement opérée par la disposition attaquée n'est pas dénuée de justification raisonnable.

B.12.1. Dans une quatrième branche, les parties requérantes critiquent les articles 6 et 7 du décret du 19 juillet 2002, parce qu'ils ne s'appliqueraient qu'aux bâtiments et non aux autres constructions.

B.12.2. Ainsi qu'il a été exposé lors de l'examen de l'intérêt (B.4.4, B.4.6, B.5.4 et B.5.6), les articles 145 et 145*bis* du décret du 18 mai 1999 ont été modifiés par les articles 44 et 45 du décret du 21 novembre 2003, en sorte que le régime établi par ces dispositions a été étendu aux autres constructions non conformes à la destination de la zone.

B.12.3. Par conséquent, cette branche du deuxième moyen n'a plus d'objet, sous réserve de ce qui est mentionné au B.3.5.

B.13.1. Dans une cinquième et dernière branche, les parties requérantes font valoir que l'article 6 du décret du 19 juillet 2002 viole les dispositions citées dans le deuxième moyen, parce que le complément de l'indemnité payée par l'assureur, visé dans cet article, ne serait pas accordé lorsque la destruction ou l'endommagement de l'immeuble résulte d'une autre cause que celle mentionnée aux articles 61 et 62 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre.

B.13.2. A la condition qui figurait à l'article 145, § 1er, alinéa 1er, 1°, en vertu de laquelle l'habitation devait avoir été totalement ou partiellement détruite ou endommagée, indépendamment de la volonté du demandeur, par une des causes énumérées aux articles 61 et 62 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre, la disposition attaquée a substitué une disposition plus générale, portant que l'habitation doit avoir été détruite ou endommagée totalement ou partiellement « par une catastrophe », indépendante de la volonté du propriétaire. Cette modification tient compte du fait que « outre la destruction ou l'endommagement par la tempête, l'incendie ou les inondations, il ressort de la pratique que d'autres catastrophes peuvent survenir, telles que des attaques terroristes, les accidents de la circulation, etc. » (*Doc.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1203/1, p. 6).

B.13.3. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, un complément d'indemnité est effectivement accordé lorsque la destruction ou l'endommagement du bâtiment résulte d'une autre cause que celles mentionnées aux articles 61 et 62 de la loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre. La branche du moyen ne peut dès lors être admise.

Par ces motifs,

la Cour

- décide que le recours en annulation dirigé contre l'article 2 du décret de la Région flamande du 19 juillet 2002 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et [le] décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 » sera rayé du rôle si la Cour n'est pas saisie d'un recours en annulation dirigé contre l'article 26 du décret de la Région flamande du 21 novembre 2003 « modifiant le décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et le décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 » ou si, ayant été saisie d'un tel recours dans le délai légal, la Cour en décide le rejet;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 19 mai 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts