

Numéro du rôle : 2982
Arrêt n° 56/2005 du 8 mars 2005

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 192*bis* du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 54 du décret du 21 novembre 2003, introduit par M. Van Reeth et B. Van Rompuy.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, 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 20 avril 2004 et parvenue au greffe le 21 avril 2004, un recours en annulation de l'article 192*bis* du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 54 du décret du 21 novembre 2003 (publié au *Moniteur belge* du 29 janvier 2004), a été introduit par M. Van Reeth et B. Van Rompuy, demeurant ensemble à 3140 Keerbergen, Stationsstraat 9A.

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

A l'audience publique du 26 janvier 2005 :

- ont comparu :

. Me F. Judo *loco* Me D. Lindemans, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et J. Spreutels ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- 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 -

A.1.1. Les parties requérantes accordent une grande importance aux problèmes urbanistiques de leur logement afin de démontrer leur intérêt au recours en annulation.

A.1.2.1. Comme moyen unique, les parties requérantes font valoir que l'article 192*bis* du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 146 et 160 de la Constitution, avec les articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec les principes de sécurité juridique, de la séparation des pouvoirs et de la non-rétroactivité en matière pénale, en ce que la disposition entreprise, telle qu'elle a été insérée par l'article 54 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, s'applique avec effet rétroactif à partir du 9 septembre 1984, sans

que soient invoquées à cette fin des circonstances impérieuses d'intérêt général, alors que de telles circonstances sont une condition nécessaire pour justifier des dispositions légales rétroactives ayant une influence sur des procès en cours.

A l'appui de leur moyen, les parties requérantes se réfèrent à la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage concernant l'effet rétroactif autorisé d'une disposition. Hors le fait qu'une disposition puisse être considérée comme interprétative, l'effet rétroactif d'une disposition légale, de nature à pouvoir donner lieu à de l'insécurité juridique, ne peut être justifié que sur la base de circonstances particulières, en particulier lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général, tels le bon fonctionnement ou la continuité du service public. Toutefois, si on intervient dans des procès en cours au moyen de normes législatives à effet rétroactif, de sorte qu'elles influencent dans un sens bien déterminé le déroulement de procédures judiciaires ou qu'elles empêchent les juridictions de se prononcer au sujet d'une question de droit bien déterminée, des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général doivent apporter une justification à l'intervention du législateur.

Selon les parties requérantes, la justification apportée dans ce cas concret par le Parlement flamand dans l'exposé des motifs et le rapport de la Commission n'est nullement suffisante. Tout d'abord, en méconnaissance de cause et même à l'encontre du texte explicite de la disposition, le caractère rétroactif du nouvel article 192*bis* du décret portant organisation de l'aménagement du territoire est nié. Ensuite, le choix en faveur de la rétroactivité est justifié à partir d'un souci de sécurité juridique, alors qu'il relève de l'essence même de dispositions rétroactives de compromettre la sécurité juridique. Le fait que l'influence d'une intervention décrétalement demeure limitée à la consolidation de dispositions réglementaires existantes ne suffit pas pour qu'il soit question d'une forme admissible de rétroactivité, puisqu'il faut en outre qu'il y ait des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général. En l'espèce, ces motifs font défaut ou sont assimilés à l'intérêt de la consolidation elle-même. Cela avait déjà été observé dans l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Les parties requérantes constatent par conséquent que la disposition entreprise est contraire aux dispositions citées dans le moyen, dès lors qu'elle a pour effet qu'une catégorie de citoyens, à savoir ceux qui sont confrontés à un litige potentiel ou réel dans lequel la légalité de l'arrêté du 17 juillet 1984 est mise en cause, se voient privés de manière rétroactive de la possibilité de soumettre cette question de légalité à la juridiction compétente en la matière, sans que soient invoqués pour cet effet rétroactif des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général.

A.1.2.2. Les parties requérantes ajoutent qu'il en est d'autant plus ainsi que l'infraction commise envers l'arrêté en question est réprimée par des sanctions pénales et qu'il risque dès lors d'y avoir une application rétroactive d'une loi pénale, ce qui est manifestement contraire aux dispositions conventionnelles citées dans le moyen, notamment l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.2.3. Enfin, les parties requérantes soutiennent que ce procédé entraîne une atteinte à leur droit de propriété, sans que soit donnée pour ce faire une explication admissible.

A.2.1. Le Gouvernement flamand affirme que le recours en annulation est irrecevable, puisque les parties requérantes n'y auraient aucun intérêt, n'étant pas impliquées dans une quelconque procédure au cours de laquelle la disposition décrétalement entreprise pourrait être invoquée à leur détriment. Le fait que le père de la (deuxième) partie requérante soit poursuivi pénalement pour l'occupation d'une résidence de week-end n'apporte, selon le Gouvernement flamand, aucun intérêt direct dans le chef de cette partie requérante.

A.2.2.1. Selon le Gouvernement flamand, le moyen invoqué par les parties requérantes n'est pas recevable parce qu'il découle d'une violation du principe d'égalité sans toutefois que des catégories de citoyens soient comparées, que soit mentionnée quelle catégorie se situe ou non, en l'espèce, dans une situation comparable, qu'une catégorie déterminée aurait été traitée inégalement d'une manière injustifiée ou se trouverait dans une situation incomparable, alors qu'ils devraient être traités de manière égale.

A.2.2.2. Le Gouvernement flamand fait remarquer que le moyen manque en fait en tant qu'il postule qu'aucune circonstance impérieuse d'intérêt général n'aurait été invoquée pour justifier la rétroactivité de la disposition entreprise. Au contraire, selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes citent elles-mêmes

intégralement ce qui a été dit à ce propos dans les travaux préparatoires et ces citations peuvent difficilement être considérées autrement que comme « l'invocation de circonstances impérieuses d'intérêt général ».

A.2.2.3. Le Gouvernement flamand estime finalement que le moyen est non fondé, en tant que l'effet rétroactif au 9 septembre 1984 de la disposition entreprise n'aurait pas été justifié raisonnablement par des circonstances particulières ou ne serait pas indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

D'une part, il est fait référence au caractère purement formel de la rétroactivité dénoncée par les parties requérantes, puisque la disposition entreprise n'a introduit aucune nouvelle règle, mais a uniquement confirmé la réglementation en vigueur auparavant. De surcroît, la règle qui a été confirmée n'avait pas été entachée de la moindre illégalité interne ou de droit matériel, mais d'un pur vice de forme, à savoir la motivation insuffisante de la non-consultation de la section de législation du Conseil d'Etat. Ce vice de forme n'a été constaté que dans un seul cas et *inter partes* par le juge, alors qu'auparavant, personne n'avait envisagé l'introduction d'un recours en annulation contre cet arrêté. Enfin, le seul cas dans lequel l'arrêté du 17 juillet 1984 avait été déclaré inapplicable par le juge n'a pas été affecté par la disposition décréétale entreprise.

D'autre part, le législateur décréétal poursuivait bel et bien des objectifs d'intérêt général, plus précisément la sécurité juridique et l'égalité de traitement des destinataires de l'obligation de permis édictée à l'époque pour des modifications d'affectation. La jurisprudence qui a déclaré l'arrêté du 17 juillet 1984 inapplicable rend non seulement l'application de cet arrêté incertaine, mais suscite également de l'insécurité juridique du fait que l'arrêté avait bel et bien été appliqué à plusieurs reprises. Le fait que l'arrêté du 17 juillet 1984 n'ait pas été écarté de l'ordre juridique avait encore contribué davantage à cette insécurité juridique.

Le Gouvernement flamand étaye son argumentation à l'aide de nombreuses références à la jurisprudence de la Cour.

A.3.1. Pour réfuter la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle les parties requérantes n'auraient aucun intérêt au recours en annulation introduit par elles, les parties requérantes invoquent dans un premier temps l'article 146, alinéa 1er, 3°, du décret relatif à l'aménagement du territoire, qui dispose que le simple fait qu'un propriétaire accepte ou tolère l'infraction urbanistique constitue un fait punissable. En outre, les parents de la (deuxième) partie requérante sont poursuivis pour cause d'habitation permanente d'une résidence de week-end. Le fait que ces poursuites ne soient pour le moment pas pendantes constitue un motif insuffisant pour conclure à l'absence d'intérêt dans le chef des parties requérantes : en effet, elles se trouvent dans une situation dans laquelle il est hautement vraisemblable qu'elles aussi seront effectivement poursuivies. Elles sont en outre déjà poursuivies sur la base des articles 64 et 66 du décret relatif à l'aménagement du territoire, pour la construction d'un garage-entrepôt à côté de la résidence de week-end.

En second lieu, les parties requérantes soutiennent que, pour la valeur de leur propriété, il s'agit d'une différence fondamentale de savoir si cette propriété est une construction susceptible de servir légalement d'habitation permanente ou non.

A.3.2.1. En réponse à la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle leur moyen serait irrecevable, les parties requérantes invoquent qu'on peut de toute évidence déduire de l'exposé du moyen quelle distinction discriminatoire est en cause, à savoir entre, d'une part, les citoyens qui sont confrontés (réellement ou de manière hypothétique) à un litige juridique auquel s'applique la norme rétroactive entreprise et, d'autre part, les citoyens qui sont confrontés à un litige juridique similaire, auquel s'applique, cependant, soit une norme réglementaire soit une norme décréétale qui entre immédiatement en vigueur, la première catégorie de citoyens se trouvant manifestement dans une position moins favorable.

A.3.2.2. S'agissant de l'absence du fondement de fait, les parties requérantes estiment que la question est précisément de savoir si les arguments avancés par le législateur décréétal peuvent être acceptés en tant que « motifs impérieux d'intérêt général », comme le Gouvernement flamand l'admet sans problème, et elles renvoient de nouveau à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

A.3.2.3. En réponse à l'argument de fond du Gouvernement flamand selon lequel la rétroactivité de la disposition entreprise serait bel et bien raisonnablement justifiée par des circonstances particulières, les parties requérantes soulignent qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une rétroactivité purement formelle. Eu égard à l'illégalité de l'arrêté du 17 juillet 1984, il est bel et bien question d'une rétroactivité quasi matérielle puisque la

norme confirmée était de nature à être déclarée inapplicable par tout tribunal. De surcroît, l'interprétation de la sécurité juridique que le Gouvernement flamand donne ici ne répond pas à l'exigence de l'existence d'un motif impérieux d'intérêt général. En effet, admettre une telle interprétation aurait pour conséquence que toute forme de dissension dans la jurisprudence constituerait une raison suffisante pour une action du législateur avec effet rétroactif, puisque la non-rétroactivité de la législation doit précisément être une garantie de sécurité juridique et non le contraire. A cet égard, il convient encore d'attirer l'attention sur la position incohérente du Gouvernement flamand concernant l'importance de l'arrêt de la Cour d'appel d'Anvers du 18 octobre 1999 : alors que, d'une part, cet arrêt est considéré comme une rare exception à la pratique administrative généralisée et à la jurisprudence générale, il n'est, d'autre part, pas possible d'apercevoir en quoi il pourrait constituer une base suffisante à une mesure aussi extrême que la rétroactivité en cause en l'espèce.

Les parties requérantes estiment que les références du Gouvernement flamand à des arrêts de la Cour d'arbitrage en la matière ne sont pas pertinentes, parce qu'aucun des arrêts cités n'a trait à des normes auxquelles sont liées des conséquences pénales, ce qui constitue, en l'occurrence, une différence fondamentale avec la norme en cause. Actuellement, dans la procédure devant les tribunaux pénaux, les prévenus se voient privés de la possibilité de se prévaloir de l'illégalité de l'arrêt du 17 juillet 1984. En outre, les poursuites ne se feront désormais plus sur la base d'une infraction audit arrêté, mais à l'article 192bis du décret relatif à l'aménagement du territoire, ce qui va manifestement à l'encontre du principe pénal fondamental de la non-rétroactivité, puisqu'on ne peut nier que la disposition entreprise, combinée avec l'article 146 du décret relatif à l'aménagement du territoire, rend punissable à compter du 9 septembre 1984 un fait déterminé, à savoir l'exécution sans permis des modifications d'affectation précitées.

A.4.1. Concernant la requête, le Gouvernement flamand estime encore toujours qu'elle est irrecevable. Le Gouvernement flamand ne voit pas en quoi la procédure pénale intentée pour cause de construction sans permis d'un garage-entrepôt serait influencée par la disposition décrétalement entreprise ou par l'arrêt du 17 juillet 1984, consolidé par cette disposition pour la durée de sa validité, c'est-à-dire du 9 septembre 1984 au 30 avril 2000. En effet, cet arrêté consolidé a uniquement trait à une modification de destination ou d'affectation.

A.4.2.1. Le Gouvernement flamand reste d'avis que le moyen est non fondé. En effet, le raisonnement selon lequel il ne s'agirait pas, en l'espèce, d'une rétroactivité purement formelle, parce que l'arrêt consolidé était illégal, dépend entièrement de la légalité de cet arrêté. Il rappelle à cet égard son argumentation concernant la légalité de l'arrêt. Le Gouvernement flamand attire en outre l'attention sur le fait que la Cour, dans son arrêt n° 5/94 du 20 janvier 1994, a jugé que le législateur avait à bon droit estimé que la sécurité juridique était mise en péril par la coexistence d'appréciations divergentes de la validité d'un même règlement. Il s'agissait également dans cet arrêt d'un arrêté royal qui avait été déclaré inapplicable par certaines cours et certains tribunaux et pas par d'autres et qui avait par la suite été confirmé par le législateur.

A.4.2.2. S'agissant de l'observation des parties requérantes relative à la pertinence des arrêts cités par le Gouvernement flamand, celui-ci fait remarquer que la Cour opère également une telle distinction entre les dispositions qui établissent des infractions et d'autres pas, de sorte que ce raisonnement ne peut être suivi.

- B -

Quant à la recevabilité

B.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours en annulation au motif que les parties requérantes ne justifieraient pas de l'intérêt requis. Elles ne sont pas parties à une procédure dans le cadre de laquelle la disposition décrétalement entreprise pourrait être invoquée en leur défaveur.

B.2.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

B.2.2. La circonstance que les parties requérantes ne sont actuellement pas parties à une procédure judiciaire ne saurait avoir pour effet qu'elles ne justifient pas d'un intérêt à leur recours en annulation, qui est dirigé contre une disposition décrétable qui valide, avec effet rétroactif, des dispositions d'exécution. En effet, il ne peut être exclu qu'elles puissent encore être poursuivies en raison de la persistance d'un usage de leur immeuble contraire au plan d'aménagement applicable ni que cela fasse l'objet d'une mesure de réparation, d'un ordre de cessation ou d'une action en cessation.

B.3. L'exception est rejetée.

Quant au fond

B.4. Les parties requérantes font valoir que l'article 192*bis* du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 54 du décret du 21 novembre 2003, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 146 et 160 de la Constitution, avec les articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec les principes de la sécurité juridique, de la séparation des pouvoirs et de la non-rétroactivité en matière pénale, en ce que la disposition entreprise rétroagit au 9 septembre 1984, sans que des circonstances impérieuses d'intérêt général soient invoquées, alors que de telles circonstances sont une condition qui est nécessaire pour justifier des dispositions législatives rétroactives ayant une incidence sur des litiges pendants.

B.5. L'article 54 du décret du 21 novembre 2003 modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire insère un article 192*bis* nouveau, qui énonce :

« Jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la liste des modifications de fonction soumises à l'octroi de permis, visée à l'article 99, § 1er, 6°, et avec effet rétroactif au 9 septembre 1984, les modifications de fonctions citées ci-après sont également censées soumises à l'octroi de permis en raison de l'importante incidence spatiale sur l'environnement immédiat :

1° en cas de modification de la fonction principale d'un bâtiment ayant fait l'objet d'un permis, lorsqu'il s'agit d'un bâtiment situé dans une zone réservée aux équipements communautaires ou aux équipements utilitaires publics, une zone d'habitat ou une zone de destination y assimilée, et que la nouvelle utilisation consiste en une discothèque, le stockage de ferraille, d'épaves de voitures ou de déchets, l'offre en vente ou en échange de services dans un local qui fait plus de trois cents mètres carrés;

2° en cas de modification de la fonction principale d'un bâtiment ayant fait l'objet d'un permis, lorsqu'il s'agit d'un bâtiment situé dans un zoning industriel ou une zone de destination y assimilée, et que la nouvelle utilisation consiste en l'offre en vente ou en échange de biens ou de services;

3° lorsque la fonction principale d'un bâtiment ayant fait l'objet d'un permis est modifié[e], lorsqu'il s'agit d'un bâtiment situé dans une zone agricole ou une zone de destination assimilée, et que la nouvelle utilisation n'est pas du type agricole;

4° en cas de modification de la fonction principale d'un bâtiment autorisé, lorsqu'il s'agit d'un bâtiment situé dans une zone-tampon, une zone verte, une zone de parc ou boisée ou une zone de destination y assimilée, et que la nouvelle utilisation est différente de l'utilisation initiale;

5° en cas de modification de la principale fonction d'un bâtiment ayant fait l'objet d'un permis, lorsqu'il s'agit d'un bâtiment situé dans une zone de récréation ou une zone de destination assimilée, et que la nouvelle utilisation vise le logement permanent;

6° en cas de modification de la principale fonction d'un bâtiment ayant fait l'objet d'un permis, lorsqu'il s'agit d'un bâtiment situé dans une zone d'exploitation ou une zone de destination assimilée, et que la nouvelle utilisation consiste dans l'entreposage de ferraille, d'épaves de voitures ou de déchets. »

B.6.1. Les travaux préparatoires font apparaître que, par l'article 54 du décret du 21 novembre 2003, le législateur décréte entendait confirmer avec effet rétroactif l'arrêté du 17 juillet 1984 pour la période durant laquelle celui-ci a été en vigueur, soit du 9 septembre 1984 au 30 avril 2000 :

« Dans un arrêt de la Cour d'appel d'Anvers, l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 juillet 1984 a été déclaré illégal au motif que les raisons invoquées dans le préambule de l'arrêté pour justifier l'urgence, sur la base desquelles il a été omis de demander l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, n'étaient pas valables.

[...]

Cela implique que plusieurs contrevenants pourraient échapper, pour des raisons purement procédurales, à une condamnation et à l'imposition d'une mesure de réparation, alors qu'ils pouvaient à tout moment savoir qu'ils commettaient une infraction. » (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1800/1, p. 20)

« Il convient d'éviter qu'en ce qui concerne l'arrêté du 17 juillet 1984, une jurisprudence très divergente puisse se développer au sujet des circonstances évoquées ci-avant dans lesquelles cet arrêté a été adopté. [...]

Il est donc nécessaire de confirmer par décret, de manière rétroactive et sans modification, le contenu de la réglementation qui, à l'estime de la Cour d'appel d'Anvers, aurait été imposée de manière irrégulière quant à la forme; en d'autres termes, il y a lieu de valider par voie décréte ce règlement déclaré inapplicable par cette Cour, avec effet au jour de l'entrée en vigueur de cet arrêté » (*ibid.*, pp. 21-22).

B.6.2. L'arrêté précité disposait :

« Article 1er. Lorsque l'utilisation d'un bâtiment pour lequel est délivré un permis est modifiée, en ce qui concerne la fonction principale, de sorte que le bâtiment est affecté à un usage nouveau cette modification est censée avoir un impact important sur l'espace environnant lorsqu'il s'agit d'un bâtiment situé dans une zone d'équipement communautaire et de services publics, une zone d'habitat ou une zone de destination y assimilée et pour autant que l'usage nouveau consiste en un dancing, un dépôt de mitraille, de véhicules usagés et de déchets, une offre en vente ou en échange de biens et services dans un espace supérieur à trois cents mètres carrés. Pour ces modifications d'utilisation l'obtention préalable d'un permis d'impose en vertu des règles fixées par l'article 44, premier paragraphe, point 7, de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962.

Art. 2. Lorsque l'utilisation d'un bâtiment pour lequel est délivré un permis est modifiée, en ce qui concerne la fonction principale, de sorte que le bâtiment est affecté à un usage nouveau, cette modification est censée avoir un impact important sur l'espace environnant lorsqu'il s'agit d'un bâtiment situé dans une zone industrielle ou une zone de destination y

assimilée et pour autant que le nouvel usage consiste en l'offre en vente ou en échange de biens et services. Pour ces modifications d'utilisation l'obtention préalable d'un permis s'impose en vertu des règles fixées par l'article 44, premier paragraphe, point 7, de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962.

Art. 3. Lorsque l'utilisation d'un bâtiment pour lequel est délivré un permis est modifiée, en ce qui concerne la fonction principale, de sorte que le bâtiment est affecté à un usage nouveau, cette modification est censée avoir un impact important sur l'espace environnant lorsqu'il s'agit d'un bâtiment situé dans une zone agricole ou une zone de destination y assimilée et pour autant que l'usage nouveau soit d'une nature autre qu'agricole. Pour ces modifications d'utilisation l'obtention préalable d'un permis s'impose en vertu des règles fixées par l'article 44, premier paragraphe, point 7, de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962.

Art. 4. Lorsque l'utilisation d'un bâtiment pour lequel est délivré un permis est modifiée, en ce qui concerne la fonction principale, de sorte que le bâtiment est affecté à un usage nouveau, cette modification est censée avoir un impact important sur l'espace environnant lorsqu'il s'agit d'un bâtiment situé dans une zone d'isolement, une zone d'espaces verts, une zone de parcs, une zone forestière ou une zone d'affectation y assimilée et pour autant que l'usage nouveau soit d'une nature différente de celui prévu originellement. Pour ces modifications d'utilisation l'obtention préalable d'un permis s'impose en vertu des règles fixées par l'article 44, premier paragraphe, point 7, de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962.

Art. 5. Lorsque l'utilisation d'un bâtiment pour lequel est délivré un permis est modifiée, en ce qui concerne la fonction principale, de sorte que le bâtiment est affecté à un usage nouveau, cette modification est censée avoir un impact important sur l'espace environnant lorsqu'il s'agit d'un bâtiment situé dans une zone de loisirs ou une zone de destination y assimilée et pour autant que l'usage nouveau consiste à donner au bâtiment un caractère de résidence permanente. Pour ces modifications d'utilisation l'obtention préalable d'un permis s'impose en vertu des règles fixées par l'article 44, premier paragraphe, point 7, de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962.

Art. 6. Lorsque l'utilisation d'un bâtiment est modifiée, en ce qui concerne la fonction principale, de sorte que le bâtiment est affecté à un usage nouveau, cette modification est censée avoir un impact important sur l'espace environnant lorsqu'il s'agit d'un bâtiment situé dans une zone d'extraction ou une zone de destination y assimilée et pour autant que l'usage nouveau consiste à en faire un dépôt de mitraille, de véhicules utilisés et de déchets. Pour ces modifications d'utilisation l'obtention préalable d'un permis s'impose en vertu des règles fixées par l'article 44, premier paragraphe, point 7, de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962. »

B.7. Toute infraction à l'article 192bis du décret relatif à l'urbanisme est pénalement sanctionnée par l'article 99, § 1er, 6°, combiné avec les articles 146 et 147, de ce décret. Toute infraction à l'article 44, § 1er, 7°, de la loi organique de l'urbanisme, inséré par l'article 2 du décret du 28 juin 1984 complétant la loi organique de l'aménagement du

territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962 (*Moniteur belge*, 30 août 1984), était également sanctionnée pénalement par l'article 64, alinéa 4, de la loi organique de l'urbanisme, inséré par l'article 2 du décret précité.

B.8. L'ancien article 44, § 1er, 7°, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'urbanisme exigeait déjà l'obtention d'un permis pour modifier la fonction principale d'un bâtiment. Cet article disposait toutefois que la modification de l'usage d'un bâtiment n'était soumise à un permis que « pour autant que cette modification figure sur une liste à arrêter par le Gouvernement flamand ».

Par conséquent, l'obligation, prévue par cette ancienne disposition, de disposer d'un permis pour les modifications de fonction ne pouvait s'appliquer sans que cette liste ait été fixée dans un arrêté d'exécution.

B.9.1. Du fait que la Cour d'appel d'Anvers, par arrêt du 18 octobre 1999, a déclaré inapplicable l'arrêté précité du 17 juillet 1984, estimant que l'urgence qui était invoquée pour ne pas demander l'avis préalable de la section de législation du Conseil d'Etat était insuffisamment motivée, une insécurité juridique s'est installée, à laquelle le législateur décréteil a entendu remédier. Cette insécurité juridique est d'autant plus grande que le constat, par la Cour d'appel précitée, ne vaut qu'*inter partes* et qu'il concerne un arrêté qui était appliqué depuis plus de quinze ans.

B.9.2. Lorsqu'une mesure réglementaire est susceptible d'être considérée comme illégale conformément à l'article 159 de la Constitution, il appartient en principe à l'autorité qui a adopté la norme en cause de la refaire dans le respect des formalités qu'elle n'avait pas observées. En l'espèce, le législateur décréteil a entendu remédier à l'impossibilité légale dans laquelle se trouvait le Gouvernement flamand, vu le remplacement de la législation de base, de rétablir l'arrêté du 17 juillet 1984 qui avait été abrogé par un arrêté du 14 avril 2000, en adoptant une disposition décrétole en 2003 avec effet rétroactif au 9 septembre 1984.

B.10. Il convient toutefois d'examiner si le procédé utilisé par le législateur décréteil est raisonnablement justifié.

B.11. L'insertion du contenu d'un arrêté dans une disposition décrétole a pour conséquence que le Conseil d'Etat et les cours et tribunaux ne peuvent se prononcer sur ce contenu.

B.12.1. Ainsi qu'il a été relevé au B.6.1, les travaux préparatoires du décret du 21 novembre 2003 font apparaître que l'intention du législateur décrétole était en particulier d'éviter qu'une jurisprudence divergente apparaisse au sujet de l'arrêté du 17 juillet 1984.

B.12.2. Un arrêt de la Cour d'appel d'Anvers du 18 octobre 1999 a jugé illégal l'arrêté du 17 juillet 1984 pour cause de non-consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, prescrite par l'article 2, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Toutefois, la même Cour d'appel ainsi que le Conseil d'Etat ont appliqué cet arrêté à plusieurs reprises.

La décision qui avait conclu à l'illégalité de l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 juillet 1984 était fondée sur l'omission de formalités que le Gouvernement flamand était tenu de respecter. L'acte que le législateur décrétole a refait ne s'est pas approprié les vices de forme qui pouvaient entacher l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 juillet 1984.

B.13. Le constat, dans un arrêt qui ne vaut qu'*inter partes*, d'un vice de forme dans l'adoption d'un arrêté dont le contenu n'est pas contesté ne peut avoir pour effet que le législateur décrétole soit dans l'impossibilité de remédier à l'insécurité juridique née de ce constat. Etant donné que le contenu de la disposition décrétole coïncide avec le contenu de l'arrêté, l'acte soumis à un permis est défini de manière suffisamment précise et les personnes auxquelles les dispositions pénales du décret organique de l'urbanisme sont applicables peuvent, sur la base de ces dispositions, connaître les faits et négligences qui entraînent leur responsabilité pénale, de sorte qu'il n'est pas porté atteinte en l'espèce à l'exigence de non-rétroactivité de la loi pénale.

B.14. De surcroît, en substituant la disposition attaquée à l'arrêté et en confirmant implicitement que les permis déjà délivrés restent acquis à la date de leur délivrance, le législateur décrétole a pris une mesure qui est justifiée par les circonstances particulières mentionnées en B.6.1.

B.15. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 8 mars 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts