

Numéro du rôle : 4909
Arrêt n° 137/2010 du 9 décembre 2010

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 145*bis* du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée du juge E. De Groot, faisant fonction de président, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Melchior, et des juges J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le juge E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 202.012 du 17 mars 2010 en cause de Dina Notte contre la députation du conseil provincial du Brabant flamand, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 26 mars 2010, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 145*bis* du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il impose comme condition d'obtention d'un permis d'urbanisme pour l'agrandissement d'un bâtiment situé en dehors d'une zone d'affectation appropriée que cet agrandissement ne dépasse pas 100 % d'augmentation du volume, ce qui a pour effet que les transformations d'une certaine importance deviennent impossibles pour les propriétaires de plus petites habitations, contrairement à ce qui est le cas pour les propriétaires de plus grandes habitations ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Dina Notte, faisant élection de domicile à 1560 Hoeilaart, de Quirinilaan 2;
- la députation du conseil provincial du Brabant flamand;
- le Gouvernement flamand.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Dina Notte;
- la députation du conseil provincial du Brabant flamand.

A l'audience publique du 27 octobre 2010 :

- ont comparu :
 - . Me M. Denys, avocat au barreau de Bruxelles, pour Dina Notte;
 - . Me P. Malumgré, avocat au barreau de Hasselt, *loco* Me M. van Dievoet, avocat au barreau de Bruxelles, pour la députation du conseil provincial du Brabant flamand;
 - . Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul 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 précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

D. Notte a demandé un permis en vue d'agrandir son habitation.

En conséquence d'avis négatifs du collège des bourgmestre et échevins et du fonctionnaire délégué fondés, entre autres, sur le fait que l'agrandissement demandé implique une augmentation de volume de plus de 100 %, le collège des bourgmestre et échevins a refusé d'accorder le permis. La députation permanente a rejeté le recours administratif introduit contre cette décision de refus.

D. Notte a introduit devant le Conseil d'Etat un recours contre la décision de la députation permanente. Dans un des moyens, elle fait valoir que l'article 145*bis* du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, dans sa version applicable au moment où a été pris l'arrêté attaqué devant le Conseil d'Etat, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, parce qu'il est impossible pour les propriétaires de petites habitations de procéder à des transformations d'une certaine importance, alors que les propriétaires de plus grandes habitations le peuvent.

Le Conseil d'Etat a décidé de poser la question préjudicielle formulée par D. Notte.

III. *En droit*

- A -

A.1. D. Notte soutient que l'article 145*bis* du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après : décret du 18 mai 1999) est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon elle, le législateur décrétoal entendait limiter l'impact des habitations non conformes à la destination de la zone sur l'environnement immédiat. L'application pratique de la disposition en cause entraîne toutefois des situations excessives et déraisonnables.

Une application rigoureuse de l'article 145*bis* du décret du 18 mai 1999 a pour effet que les propriétaires d'une petite habitation ne peuvent jamais en faire une habitation confortable, alors que les propriétaires d'une habitation déjà grande peuvent l'agrandir pour en faire un logement agréable. De la sorte, les propriétaires d'une plus grande habitation bénéficient non seulement d'un avantage en ce qui concerne le confort accru qu'ils peuvent apporter au logement mais se voient offrir en outre un avantage financier évident, sous la forme d'une importante plus-value de l'habitation.

D. Notte estime que le but visé par le législateur décrétoal n'est pas atteint et que l'application rigoureuse de l'article 145*bis* du décret du 18 mai 1999 est totalement contraire à la *ratio legis* du décret. Le législateur a négligé le fait qu'il y a des personnes qui, pour des raisons financières, ne peuvent s'offrir une grande maison.

Selon elle, il est évident que la distinction entre les propriétaires de petites habitations et les propriétaires de grandes habitations n'est pas suffisamment objective et raisonnable pour réaliser le but visé.

De surcroît, il est gravement porté atteinte au droit au logement garanti par l'article 23 de la Constitution. La limitation de la propriété est également contraire à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il n'existe pas de justification raisonnable pour interdire l'agrandissement de son habitation de 92 m² à 188 m² et de 248 m³ à 738 m³.

A.2. La députation permanente de la province du Brabant flamand expose que le législateur décrétoal a voulu éviter que les habitations non conformes à la destination de la zone existantes soient portées, d'une part, à un volume de construction supérieur à 1 000 m³ et, d'autre part, à plus du double du volume de construction existant.

La norme absolue (un volume de construction de 1 000 m³ au maximum) a, entre autres, pour but de garantir un bon confort de logement et de combattre l'évolution vers de grandes habitations non conformes à la destination de la zone et la spéculation sur les habitations non conformes à la destination de la zone.

La norme relative (au maximum 100 % d'augmentation de volume) permet d'éviter que de petites habitations comme les logements de vacances (bungalows, chalets), les résidences de week-end et d'autres petites habitations existantes qui sont habitées en permanence, soient transformées, par le fait d'un seul permis d'urbanisme, en de plus grandes habitations qui ne sont pas en phase avec la situation antérieure, avec le bon aménagement du territoire et avec le caractère non conforme à la destination de la zone de l'habitation elle-même.

La députation permanente considère que la norme relative n'a pas pour effet qu'une petite habitation ne puisse pas, à terme, être agrandie jusqu'au maximum de 1 000 m³. Cette extension devra toutefois se faire par des demandes successives à l'occasion desquelles l'autorité qui délivre le permis contrôlera tout nouvel agrandissement au regard du bon aménagement du territoire.

La norme relative soumet le pouvoir d'appréciation de l'autorité qui délivre le permis dans le cadre de l'aménagement du territoire à un cadre rigoureux. Le but du législateur décréteil ne consiste pas à faire disparaître les habitations non conformes à la destination de la zone, mais à les soumettre à un régime d'exception afin d'éviter des agrandissements déraisonnablement importants.

La députation permanente conclut que, selon elle, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.3. Le Gouvernement flamand observe que le législateur décréteil dispose en l'espèce d'un large pouvoir discrétionnaire, d'autant plus grand qu'il doit concilier à cet égard le droit à un logement décent et le droit à la protection d'un environnement sain, tous deux garantis par l'article 23 de la Constitution.

Selon le Gouvernement flamand, la différence de traitement invoquée ne découle pas en tant que telle de la disposition en cause, qui soumet à un seul et même régime toutes les habitations non conformes à la destination de la zone. Il résulte de la nature de la limitation en pourcentage qu'une petite habitation dont le volume s'accroît de 100 %, et qui double donc de volume atteindra, en chiffres absolus, un volume moindre qu'une plus grande habitation dont le volume double également.

Le seul élément à justifier, selon le Gouvernement flamand, c'est le principe selon lequel le législateur décréteil peut prescrire aussi une limite supérieure relative, à côté d'une limite supérieure absolue. Ce principe ne saurait être sérieusement contesté et n'est pas manifestement déraisonnable, compte tenu de l'objectif de la disposition en cause.

En ce qui concerne les habitations non conformes à la destination de la zone, le législateur a voulu mener une politique conciliant le souci de l'aménagement du territoire et de l'utilisation des rares espaces libres avec des préoccupations d'ordre social, comme le fait d'éviter la taudisation de la zone rurale. Ce serait le cas si des habitations non conformes à la destination de la zone ne pouvaient être agrandies, même lorsque cela s'avère nécessaire à la suite, par exemple, d'un agrandissement de la famille, d'un changement de génération ou d'autres circonstances familiales. La mesure pourrait également contribuer au maintien du tissu social, dans la mesure où les limitations ont pour effet que les « personnes fortunées » se montrent moins intéressées.

Le Gouvernement flamand fait valoir que l'intention du législateur n'a jamais été de stimuler la construction résidentielle non conforme à la destination de la zone. Aux propriétaires d'habitations non conformes à la destination de la zone, dont le droit à un logement décent est garanti par la possibilité de procéder à des agrandissements, le législateur n'a en aucun cas accordé un « droit de base », pour faire d'une petite habitation une habitation de taille moyenne.

Dans cette optique, la limitation relative de l'accroissement du volume constitue, à côté de la limitation absolue, un moyen pertinent pour atteindre le but visé. Sans la limitation relative, les petites habitations non conformes à la destination de la zone pourraient être agrandies en une seule fois en des habitations ayant un volume correspondant à la limite supérieure absolue, ce que le législateur décréteil n'a manifestement pas jugé opportun.

Le Gouvernement flamand souligne encore que le législateur décretaal a, dans le passé, prévu des réglementations plus restrictives, soit parce que l'agrandissement n'était en principe pas du tout autorisé, soit parce que l'agrandissement relatif du volume était limité à 20 %. Cette limite supérieure relative a été portée à 100 % parce que le maximum précédent offrait peu de latitude pour les très petites habitations (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1332/1, p. 75).

Enfin, le Gouvernement flamand observe encore que la partie requérante devant le Conseil d'Etat pourrait introduire une nouvelle demande conformément à l'article 133/6 du décret du 18 mai 1999, inséré par le décret du 27 mars 2009, ou à l'article 4.4.15 nouveau du « Code flamand de l'aménagement du territoire », coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009. En vertu de ces dispositions, seule la limite supérieure absolue (1 000 m³) est encore d'application pour une augmentation du volume de construction et la limitation relative du volume n'est plus maintenue.

A.4. D. Notte répond que la Région flamande a compris que la réglementation antérieure était discriminatoire, puisque la règle d'agrandissement en pourcentage a été supprimée. On ne peut que constater que les réglementations antérieures étaient discriminatoires.

Elle estime qu'il revient à la députation permanente de retirer sa décision de refus et de la remplacer par une décision favorable, par application du décret du 27 mars 2009.

Elle demande que la procédure à la Cour soit suspendue jusqu'alors.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article 145*bis* du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après : décret du 18 mai 1999) avec le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Il ressort des données de l'affaire portée devant le Conseil d'Etat qu'est particulièrement en cause la disposition de l'article 145*bis*, § 1er, alinéa 1er, 6°, du décret du 18 mai 1999, dans la version insérée par le décret du 13 juillet 2001 et modifiée par le décret du 21 novembre 2003, dont il découle qu'un permis d'urbanisme peut être accordé, nonobstant les dispositions d'affectation en vigueur des plans de secteur et des plans généraux d'aménagement, pour l'agrandissement - en l'espèce dans une zone agricole - d'une habitation, à condition que « cet agrandissement [ne dépasse pas] 100 % d'augmentation du volume ».

La question suggérée par la partie requérante devant le Conseil d'Etat demande si le principe d'égalité est violé parce que de ce fait « les transformations d'une certaine importance deviennent impossibles pour les propriétaires de plus petites habitations, contrairement à ce qui est le cas pour les propriétaires de plus grandes habitations ».

B.2. L'article 145*bis*, § 1er, alinéa 1er, 6°, du décret du 18 mai 1999, dans sa version applicable au litige *a quo*, fixe aussi bien une limite supérieure relative (100 % d'augmentation) qu'une limite absolue (1 000 m³) au volume, en cas d'agrandissement d'une habitation non conforme à la destination de la zone.

Contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement flamand, une différence de traitement entre les personnes qui demandent un permis pour l'agrandissement d'une habitation non conforme à la destination de la zone découle effectivement de la disposition en cause, selon que la demande vise une petite ou une grande habitation. En effet, un demandeur possédant une habitation de 100 m³, par exemple, a proportionnellement moins de possibilités d'agrandissement qu'un demandeur ayant une habitation de 500 m³.

B.3.1. Il appartient au législateur décrétaal de rechercher un équilibre entre le bon aménagement du territoire et le droit à un logement décent garanti par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution. La disposition en cause répond au souci du législateur décrétaal d'autoriser, dans certains cas, en dépit d'une réglementation relative à l'aménagement du territoire fondée en principe sur des plans et des prescriptions d'affectation du sol, la délivrance de permis de bâtir par dérogation à ces plans et prescriptions.

Cette politique du législateur décrétaal a été fréquemment modifiée au cours des ans. Il n'appartient pas à la Cour de juger des choix successifs du législateur décrétaal mais uniquement de vérifier s'il existe en l'espèce une justification raisonnable à la différence de traitement dénoncée, compte tenu du but et des effets de la mesure.

B.3.2. En ce qui concerne le but de la mesure, il ressort des travaux préparatoires de l'article 166 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire - dont s'inspire l'article 145*bis* du décret du 18 mai 1999, inséré par l'article 9 du décret du 13 juillet 2001 - qu'un certain assouplissement a été jugé souhaitable par rapport à la disposition antérieure, qui limitait la possibilité d'agrandissement d'une habitation à 20 % du volume existant :

« La réglementation élaborée revient à supprimer un certain nombre de restrictions de la réglementation existante.

Pour les habitations, l'ancien maximum de 20 % d'augmentation du volume, qui offrait peu de latitude pour les très petites habitations, est supprimé et remplacé par 100 %. La limite de 700 m³ est toutefois maintenue. Les travaux autorisés restent en principe limités aux travaux de transformation et d'agrandissement. La reconstruction est néanmoins possible si les conditions définies au 2° sont remplies » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1332/1, exposé des motifs, p. 75).

« Le ministre commente ensuite les règles concernant les bâtiments non conformes à la destination de la zone. Pour ces bâtiments, les règles actuelles ' du mini-décret ' sont adaptées. Ainsi, la règle des 20 % est supprimée pour les habitations : les petites habitations pourront également s'agrandir jusqu'à 700 m³, toutefois sans dépasser l'augmentation de volume de 100 %.

[...]

[...] Ce projet de décret n'a pas pour objectif de ' provoquer ', d'encourager la reconstruction de fermettes dans une zone agricole. L'assouplissement sensible par rapport à la législation actuelle est dicté par des considérations humaines et sociales : pourvoir au besoin d'assainir les logements inconfortables du 19e siècle et donner aux habitants la possibilité d'adapter leur habitation aux impératifs de confort de notre époque. » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1332/8, rapport, p. 13).

La limite supérieure absolue de 700 m³ fixée par le décret du 18 mai 1999 a été portée à 850 m³ par le décret du 13 juillet 2001, en prenant toutefois en compte, dans le volume, les espaces de la cave et du grenier, et à 1 000 m³ par le décret du 21 novembre 2003. Lors de ces modifications, la limitation relative et les motifs qui la justifiaient n'ont pas été remis en cause. On peut en déduire qu'à côté d'une limite supérieure absolue, le législateur décréto a jugé nécessaire d'établir, pour l'agrandissement des habitations non-conformes à la destination de la zone, une limite calculée proportionnellement à la situation existante, moyennant cependant un certain assouplissement, afin de permettre un confort de logement répondant mieux aux besoins actuels.

B.3.3. En ce qui concerne les effets de la disposition en cause, il faut tenir compte du fait que la mesure concerne des habitations non conformes à la destination de la zone, pour lesquelles il est donc déjà dérogé aux règles normalement en vigueur. Il n'est pas injustifié, dans ce contexte, de limiter la dérogation à des agrandissements qui permettent malgré tout un doublement du volume existant, après que ces agrandissements furent limités précédemment à 20 %.

Il est vrai que le législateur décrétoal flamand a, depuis lors, supprimé la limitation relative des possibilités de dérogation pour un permis concernant des habitations non conformes à la destination de la zone et qu'il n'a maintenu qu'une limite supérieure absolue de 1 000 m³ de volume, mais il ne découle pas de cette modification que la législation antérieure était dépourvue de justification.

B.4. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.5. La Cour, qui est interrogée sur la disposition en cause telle qu'elle est applicable devant le juge *a quo*, n'a pas à se prononcer sur l'attitude que doit adopter la députation permanente à la lumière du décret du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien ». Il ne saurait être donné suite à la demande visant à suspendre la procédure pour ces raisons.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 145*bis*, § 1er, alinéa 1er, 6°, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, dans la version insérée par le décret du 13 juillet 2001 et modifiée par le décret du 21 novembre 2003, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il impose comme condition d'obtention d'un permis d'urbanisme pour l'agrandissement d'un bâtiment situé en dehors d'une zone d'affectation appropriée que cet agrandissement ne dépasse pas 100 % d'augmentation du volume.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 9 décembre 2010.

Le greffier,

Le président f.f.,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot