

Numéro du rôle : 7427
Arrêt n° 115/2021 du 16 septembre 2021

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 4.3.1, § 1er, alinéa 1er, 1°, c), du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel que le 1° a été remplacé par l'article 58, 1°, du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement », posée par le Conseil pour les contestations des autorisations.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, des juges J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne et D. Pieters, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite F. Daoût et de la juge émérite T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 29 juillet 2020, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 août 2020, le Conseil pour les contestations des autorisations a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4.3.1, § 1er, [alinéa 1er,] 1^o, c, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par l'article 58, 1^o, du décret du 8 décembre 2017 modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement et tel qu'il était applicable lorsque la décision attaquée a été prise, viole-t-il les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, en ce que, d'une part, il est porté une atteinte discriminatoire au caractère réglementaire d'un lotissement datant de plus de 15 ans et non au caractère réglementaire de lotissements datant de 15 ans au maximum, ce dont il résulte que les propriétaires d'un lot situé dans un lotissement datant de plus de 15 ans sont traités différemment des propriétaires d'un lot situé dans un lotissement datant de 15 ans au maximum, sans qu'existe une justification raisonnable et objective à cette différence de traitement, et, d'autre part, en ce qu'il autorise une diminution significative du degré de protection existant en matière d'environnement, sans qu'existe une justification concrète et raisonnable fondée sur un motif impérieux d'intérêt général, dès lors que cette disposition rend inapplicables, sans les abroger, des dispositions réglementaires qui visent non seulement à protéger les acheteurs et les communes, mais également à préserver l'intérêt général en garantissant un bon aménagement du territoire, et ce au détriment des justiciables qui, en vue de la protection de leur cadre de vie, veulent invoquer les prescriptions de ce lotissement réglementaire ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Geert Van Sighem et Peggy De Haese, assistés et représentés par Me P. Jongbloet, avocat au barreau de Louvain;

- le collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Alost, assisté et représenté par Me D. Van Heuven, avocat au barreau d'Anvers, et par Me L. Decuyper, avocat au barreau de Flandre occidentale;

- Hilde Vertommen, assistée et représentée par Me D. Pattyn, avocat au barreau de Flandre occidentale;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me G. Verhelst et Me E. Plas, avocats au barreau d'Anvers.

Par ordonnance du 5 mai 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J. Moerman et T. Giet, en remplacement du juge J.-P. Moerman, légitimement empêché, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 19 mai 2021 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande du Gouvernement flamand à être entendu, la Cour, par ordonnance du 19 mai 2021, a fixé l'audience au 16 juin 2021.

À l'audience publique du 16 juin 2021 :

- ont comparu :
 - . Me P. Jongbloet, pour Geert Van Sighem et Peggy De Haese;
 - . Me D. Van Heuven, qui comparaisait également *loco* Me L. Decuyper, pour le collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Alost;
 - . Me D. Pattyn, pour Hilde Vertommen (partie intervenante);
 - . Me G. Verhelst et Me E. Plas, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs J. Moerman et J.-P. Moerman 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Geert Van Sighem et Peggy De Haese demandent devant le Conseil pour les contestations des autorisations l'annulation d'une décision de la députation du conseil provincial de Flandre orientale du 9 mai 2019 octroyant au propriétaire d'une parcelle adjacente à la leur un permis d'urbanisme pour la construction d'une maison unifamiliale indépendante sur cette parcelle. Dans le cadre de cette décision, la députation constate que la parcelle visée par le permis est reprise comme terrain horticole dans un permis de lotir du 7 janvier 1963. La députation constate toutefois aussi que l'article 4.3.1, § 1er, alinéa 1er, 1^o, c), du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009, tel que le 1^o a été remplacé par l'article 58, 1^o, du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement », dispose que les prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans ne constituent plus un motif de refus de permis, à l'exception des prescriptions en matière de voirie et d'espaces verts publics. Après avoir examiné la conformité de la demande au bon aménagement du territoire, la députation accorde le permis demandé.

Geert Van Sighem et Peggy De Haese font valoir devant le Conseil pour les contestations des autorisations que l'article 4.3.1, § 1er, alinéa 1er, 1^o, c), du Code flamand de l'aménagement du territoire n'est pas compatible avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution. Le Conseil estime ensuite qu'il s'indique de poser à la Cour la question préjudicielle suggérée par les parties requérantes.

III. *En droit*

- A -

A.1. Selon le Gouvernement flamand, la disposition en cause a pour conséquence que les prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans ne constituent plus un motif de refus d'octroi de permis pour des actes urbanistiques, mais non que ces prescriptions sont tout bonnement abrogées et encore moins qu'il est

autorisé de déroger aux contours de la parcelle dans le plan de lotissement. Il souligne que, lorsqu'une demande d'obtention de permis pour des actes urbanistiques est compatible avec les prescriptions du permis de lotir, il n'y a en principe pas lieu d'organiser une enquête publique, ce qui n'est pas le cas pour une demande incompatible avec les prescriptions de lotissement. Il fait également valoir que les prescriptions de lotissement sont toujours censées refléter le bon aménagement du territoire, ce qui restreint la marge d'appréciation de l'autorité qui délivre les permis, et que la mesure en cause ne porte pas atteinte aux prescriptions de lotissement en matière de voirie et d'espaces verts publics. Il estime que les anciennes prescriptions de lotissement, par le biais du critère d'évaluation relatif à « la situation existante dans les environs », qui fait partie du critère du bon aménagement du territoire, tiennent encore souvent lieu de directives.

A.2.1. Le Gouvernement flamand considère que la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution parce que les permis de lotir datant de plus de 15 ans ne sont pas comparables à des permis de lotir plus récents. À cet égard, il fait valoir que les deux catégories de permis relèvent de visions spatiales différentes : alors que les permis de lotir plus récents visent d'abord l'augmentation du rendement spatial, tel n'est pas le cas, selon lui, des permis de lotir plus anciens. Ces derniers, dit-il, sont davantage fondés sur une forme classique d'urbanisation, qui fait obstacle à des formes d'habitat plus modernes (telles que l'habitat plurifamilial), et ne tiennent pas assez compte de la rareté de l'espace constructible.

A.2.2. À supposer que la Cour juge que les catégories de permis de lotir précitées sont comparables, le Gouvernement flamand estime que la différence de traitement en cause poursuit un objectif légitime, plus précisément l'optimisation du rendement spatial et la réalisation d'une « transition en matière de construction » (« bouwshift »). Il expose que la disposition en cause cadre avec l'objectif de la Région flamande qui consiste à permettre une meilleure exploitation de terrains déjà lotis, afin d'éviter de rogner sur l'espace ouvert. Selon lui, il a été constaté que, dans la pratique, l'optimisation du rendement spatial est entravée par des prescriptions de permis de lotir anciennes, fondées sur une vision spatiale incompatible avec l'optimisation du rendement spatial. Il estime que les objectifs poursuivis justifient raisonnablement la différence de traitement et il renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour n° 72/2017 du 15 juin 2017.

A.2.3. Le Gouvernement flamand estime que le délai de 15 ans appliqué par le législateur décretaal est adéquat, pertinent et proportionné. Se référant aux travaux préparatoires, il expose que, pour les lotissements avec aménagement de voirie, deux tiers de toutes les parcelles doivent être vendues dans un délai de 15 ans, de sorte qu'à l'issue de ce délai, une part considérable du lotissement est bâtie, ce qui offre un cadre pour l'évaluation du bon aménagement du territoire. En outre, les nouvelles demandes porteraient souvent, à ce moment-là, sur des transformations et des adaptations à de nouvelles exigences en matière de confort et à de nouveaux matériaux. Il estime qu'un critère d'âge comporte toujours une part d'arbitraire, mais qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour que les distinctions quantitatives, comme les seuils, ne sont en soi pas contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2.4. En ce qui concerne le caractère proportionné de la disposition en cause, le Gouvernement flamand souligne que les permis de lotir datant de plus de 15 ans ne sont pas abrogés, de sorte que le demandeur d'un permis qui respecte les prescriptions de lotissement en tire également des avantages, notamment parce qu'il n'y a pas lieu, dans ce cas, d'organiser une enquête publique. Il souligne qu'une enquête publique doit en revanche être organisée lorsqu'il est dérogé aux prescriptions de lotissement, et indique que ceci découle de l'article 13, alinéa 1er, 1°, b), 7), de l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 novembre 2015 « portant exécution du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement ». Il souligne également que la disposition en cause n'affecte pas les éléments les plus essentiels des permis de lotir plus anciens, en particulier de ceux qui portent sur la voirie et sur les espaces verts publics.

A.2.5. En ce qui concerne la critique selon laquelle la disposition en cause peut être utilisée non seulement dans le but d'augmenter le rendement spatial, mais aussi à d'autres fins indépendantes de ce but, le Gouvernement flamand observe qu'il est impossible, dans la pratique, d'établir une distinction stricte entre les projets qui visent à augmenter le rendement spatial et les projets qui n'ont pas cette finalité. Il considère que l'objectif d'augmentation du rendement spatial ne peut être atteint que si la disposition en cause permet également de déroger à des prescriptions de lotissement plus anciennes pour des travaux qui ne donnent pas nécessairement lieu à une augmentation du rendement spatial. Les interventions qui ont pour effet d'augmenter le rendement spatial, comme

la construction d'une habitation plurifamiliale, impliquent nécessairement des travaux qui n'ont pas un rapport direct avec l'augmentation du rendement spatial, comme l'installation d'abris de jardin pour les différentes familles.

A.3.1. Le Gouvernement flamand estime que la disposition en cause n'est pas non plus contraire à l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution. Il expose que les parties requérantes devant la juridiction *a quo* déplorent le fait que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la disposition en cause, la parcelle qui jouxte leur habitation n'était pas constructible d'après le permis de lotissement, alors qu'elle l'est devenue par suite de l'entrée en vigueur de cette disposition. Il estime que les parties requérantes comparent donc la réglementation décrétales qui existait avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause avec la réglementation qui existe depuis cette entrée en vigueur. Il considère qu'aucune violation de la Constitution ne saurait être déduite d'une comparaison de réglementations non concomitantes et que les pouvoirs publics doivent toujours pouvoir adapter leur politique aux circonstances changeantes de l'intérêt général. Le Gouvernement flamand ajoute que les citoyens ne peuvent puiser des droits subjectifs dans l'article 23 de la Constitution et qu'ils ne jouissent pas d'un droit à un environnement immuable, de sorte qu'ils ne sauraient contraindre les pouvoirs publics à maintenir inchangée l'affectation d'une parcelle.

A.3.2. Pour autant que la Cour estime que l'obligation de *standstill* s'applique en l'espèce, le Gouvernement flamand considère qu'il n'est pas question d'une réduction significative du degré de protection de l'environnement. Il souligne que le législateur décrétales n'a pas abrogé les permis de lotir plus anciens et que les demandes concernant des actes urbanistiques qui dérogent aux prescriptions de lotissement doivent toujours être contrôlées au regard d'autres prescriptions urbanistiques et du bon aménagement du territoire. À cet égard, il renvoie à l'article 4.3.1, § 2, alinéa 1er, 2°, b), du Code flamand de l'aménagement du territoire, selon lequel l'autorité délivrant les permis doit tenir compte de la contribution de ce qui est demandé à l'optimisation du rendement spatial, pour autant que cette optimisation se fasse dans le respect de la qualité du cadre d'habitat et de vie et soit justifiée dans l'environnement concerné. Il observe en outre qu'une demande de permis qui déroge à des prescriptions de lotissement plus anciennes doit être soumise à une enquête publique et que les prescriptions relatives à la voirie et aux espaces verts ainsi que la structure de la parcelle telle qu'elle a été délimitée dans le plan de lotissement restent contraignantes. Il en déduit que les prescriptions essentielles des permis de lotir conservent leur caractère réglementaire.

Selon le Gouvernement flamand, il y a en outre lieu de relativiser les répercussions de la disposition en cause sur la protection de l'environnement, étant donné que la réglementation qui était applicable avant l'entrée en vigueur du Code flamand de l'aménagement du territoire prévoyait également des possibilités de déroger à des permis de lotir ou encore de modifier ou d'abroger ces permis. De surcroît, dit-il, ces possibilités existent toujours dans le cadre du Code flamand de l'aménagement du territoire. Il observe encore que la disposition en cause ne porte nullement atteinte à la protection juridique des personnes, qui peuvent toujours exprimer leurs objections lors d'une enquête publique et introduire un recours administratif ou juridictionnel.

A.3.3. S'il devait être admis qu'il est effectivement question, en l'espèce, d'une réduction significative de la protection de l'environnement, le Gouvernement flamand considère que cette réduction est justifiée par l'objectif poursuivi qui consiste à optimiser le rendement spatial et à préserver l'espace ouvert.

A.4.1. Geert Van Sighem et Peggy De Haese estiment que la disposition en cause n'est pas compatible avec l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, en ce que les propriétaires de parcelles sises dans un lotissement ou qui jouxtent celui-ci ne peuvent plus invoquer des prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans pour s'opposer à des travaux de construction, en vue de protéger leur cadre de vie et d'habitat. Ils déduisent de la jurisprudence de la Cour et de la doctrine qu'un permis de lotissement préserve tant des intérêts privés que l'intérêt général et a une portée aussi bien individuelle que réglementaire. Ils déduisent de la jurisprudence du Conseil d'État qu'un permis de lotir constitue une prescription réglementaire d'aménagement du territoire qui protège à la fois les acquéreurs et les communes. Ils estiment qu'en supprimant cette protection pour les lotissements plus anciens, la disposition en cause entraîne une réduction significative du degré de protection de l'environnement. Ils renvoient à ce sujet à l'arrêt de la Cour n° 80/2019 du 23 mai 2019. La circonstance qu'une demande de permis doit toujours être contrôlée au regard du critère du bon aménagement du territoire n'implique pas, selon eux, qu'il n'est pas question d'un recul significatif du degré de protection. Ils renvoient à cet égard à l'arrêt de la Cour n° 145/2019 du 17 octobre 2019.

A.4.2. Geert Van Sighem et Peggy De Haese observent que, par la disposition en cause, le législateur décréteil n'a pas uniquement voulu optimiser le rendement spatial, dès lors que les travaux préparatoires mentionnent que cette disposition peut aussi être utile pour des interventions sans lien avec le rendement spatial. Par conséquent, dénoncent-ils, la réduction du degré de protection n'a pas été admise que pour des motifs d'intérêt général.

A.4.3. Geert Van Sighem et Peggy De Haese soulignent que la réglementation a toujours prévu que les prescriptions d'un permis de lotir puissent être modifiées lorsqu'elles ne répondent plus à une politique actuelle en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Ils observent que la réglementation actuelle prévoit aussi cette possibilité de modification, mais qu'elle dispose à cet égard qu'une demande d'actualisation des prescriptions de lotissement doit être signifiée à tous les propriétaires des parcelles situées dans le lotissement et que cette demande doit être soumise à une enquête publique dans le cadre de laquelle tant les propriétaires et les habitants des parcelles situées dans le lotissement que les propriétaires et les habitants de parcelles qui jouxtent ce lotissement ou qui sont situées à proximité de celui-ci peuvent faire part de leurs objections. Ils font valoir que la disposition en cause ne prévoit pas la signification des demandes de permis pour des actes urbanistiques incompatibles avec des prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans, ni l'obligation d'organiser une enquête publique. Ils estiment que, pour cette raison aussi, la disposition en cause est incompatible avec l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution.

A.5. Geert Van Sighem et Peggy De Haese considèrent que la disposition en cause est aussi incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, sur le plan des droits acquis, elle fait naître une différence de traitement non justifiée entre les personnes qui souhaitent invoquer les prescriptions d'un permis de lotir, selon que ce permis concerne un lotissement datant de plus de 15 ans ou un permis de lotir datant de moins de 15 ans. Ils estiment qu'il est arbitraire de supprimer, pour tous les permis relatifs à des lotissements datant de plus de 15 ans, la force juridique des prescriptions qui y sont prévues, et ce, que ces prescriptions soient obsolètes ou non. Ils considèrent en outre qu'il est discriminatoire que les propriétaires de parcelles confrontés à une demande non compatible avec les prescriptions de lotissement ne soient pas mis au courant d'une demande préalable de modification des prescriptions de lotissement et qu'il ne leur ne soit pas possible de faire connaître leurs objections dans le cadre d'une enquête publique, alors que les prescriptions relatives à des lotissements datant de moins de 15 ans ne peuvent être modifiées qu'après que la demande de modification des prescriptions a été signifiée à tous les propriétaires des parcelles concernées et qu'une enquête publique a été organisée. Ils soulignent que la disposition en cause ne fait aucune distinction en fonction de la nature des prescriptions de lotissement, contrairement à ce que prévoit l'article 4.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire en ce qui concerne la dérogation aux prescriptions des plans.

A.6.1. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Alost, partie intervenante dans l'affaire pendante devant la juridiction *a quo*, estime que la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Le collège souligne que la différence de traitement entre les propriétaires d'une parcelle d'un lotissement, selon que ce dernier date de plus de 15 ans ou de moins de 15 ans, a été justifiée au cours des travaux préparatoires, notamment par la circonstance que, dans le cas de lotissements avec réalisation de voirie, deux tiers de toutes les parcelles doivent être vendues dans les 15 ans. Il considère en outre que, si le législateur décréteil décide que les permis de lotir plus anciens ont moins de conséquences juridiques que les permis plus récents, il faut nécessairement fixer une limite, ce qui s'est en l'occurrence traduit par le critère des 15 ans, qui, selon lui, n'est pas manifestement déraisonnable.

A.6.2. Pour autant que d'autres parties devant la Cour comparent la disposition en cause avec d'autres réglementations qui permettent de modifier des permis de lotir ou d'y déroger, le collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Alost estime que ces comparaisons ne font pas l'objet de la question préjudicielle. Il estime de surcroît qu'il s'agit de situations qui ne sont pas comparables.

A.7.1. Selon le collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Alost, la disposition en cause ne porte pas non plus atteinte à l'article 23 de la Constitution. Il souligne que la disposition en cause n'a une incidence que dans le cas des lotissements conformes à la destination de la zone, qu'elle vise précisément à protéger l'espace ouvert en augmentant la densité des logements dans les zones d'habitat, qu'elle ne porte pas atteinte à l'obligation d'effectuer un contrôle au regard du bon aménagement du territoire, qu'elle n'empêche pas que le conseil communal décide de manière motivée que les prescriptions relatives à un lotissement datant de plus de 15 ans peuvent tout de même encore constituer un motif de refus de demandes et qu'elle n'enlève rien aux possibilités de participation et de recours applicables aux demandes de permis. Selon lui, il en ressort qu'il n'est pas question d'une réduction significative du degré de protection de l'environnement. En tout état de cause, dit-il, le contrôle

au regard de la destination du plan d'aménagement ou du plan d'exécution spatial, au regard des dispositions du permis de lotir relatives à la voirie et aux espaces verts publics et au regard du bon aménagement du territoire reste intact. Il estime que les arrêts de la Cour n^{os} 80/2019 et 145/2019 ne sont pas pertinents en l'espèce, puisque la disposition en cause ne permet pas la réalisation de parcelles supplémentaires et qu'elle n'a pas une incidence négative sur le paysage ouvert.

A.7.2. S'il devait être admis que la disposition en cause réduit significativement le degré de protection de l'environnement, cette réduction est raisonnablement justifiée, selon le collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Alost, par un objectif d'intérêt général qui est directement lié à l'environnement, à savoir l'optimisation du rendement spatial. Il indique que cet objectif implique d'opter pour une densité de construction plus élevée dans les zones résidentielles afin de contenir la pression des demandes de constructions dans d'autres zones et de préserver l'espace ouvert. À cet égard, le collège observe que la procédure d'actualisation ou de retrait d'un permis de lotir prévoit un seuil élevé, en ce qu'un nombre déterminé de propriétaires de parcelles peut bloquer une telle actualisation ou un tel retrait.

A.8.1. Hilde Vertommen souhaite intervenir dans l'affaire pendante devant la Cour et motive son intérêt en précisant qu'elle est impliquée dans un litige analogue au litige qui est pendant devant la juridiction *a quo*. Elle expose qu'elle est propriétaire et occupante d'une habitation à Zuienkerke et que, par décision du collège des bourgmestre et échevins du 6 avril 2020, le propriétaire d'une parcelle contiguë a obtenu un permis d'environnement pour la transformation et l'agrandissement d'une habitation existante. Elle ajoute qu'elle a introduit un recours administratif dirigé contre cette décision devant la députation du conseil provincial de la province de Flandre occidentale, qui, après avoir constaté que la demande de permis dérogeait aux prescriptions du permis de lotir, a fait application de la disposition en cause. Elle dit avoir introduit devant le Conseil pour les contestations des autorisations un recours en annulation, une demande de suspension et une demande de suspension d'extrême urgence dirigés contre la décision précitée de la députation, qui date du 24 septembre 2020. Elle souligne que ce Conseil a fait droit à cette dernière demande, par un arrêt du 4 décembre 2020.

A.8.2. Le Gouvernement flamand estime que la demande d'intervention de Hilde Vertommen est irrecevable, en ce que la réponse à la question préjudicielle ne saurait avoir une incidence sur sa situation personnelle. Le Gouvernement flamand expose que la disposition en cause n'a pas été appliquée correctement par la députation du conseil provincial de Flandre occidentale dans sa décision du 24 septembre 2020 parce que le permis octroyé porte sur la transformation d'une habitation qui recouvre trois parcelles distinctes du plan de lotissement. Il estime que, selon la jurisprudence du Conseil pour les contestations des autorisations, il n'est pas possible d'accorder un permis pour la transformation d'une habitation sur trois parcelles distinctes, de sorte que la réponse à la question soumise à la Cour ne saurait avoir une incidence sur le litige dans lequel la partie intervenante est impliquée.

A.9.1. Selon Hilde Vertommen, la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les articles 2, 3, paragraphe 9, 6, 7, 8 et 9, paragraphes 2 à 4, de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus), avec les articles 1er, 6, 8, 9 et 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement » (ci-après : la directive 2011/92/UE), avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la confiance. Elle considère que la disposition en cause fait naître une différence de traitement non justifiée entre, d'une part, les propriétaires d'une parcelle sise dans un lotissement datant de moins de 15 ans et les parties intéressées à une demande de permis d'environnement pour des actes urbanistiques relatifs à une telle parcelle et, d'autre part, les propriétaires d'une parcelle sise dans un lotissement datant de plus de 15 ans et les parties intéressées à une demande de permis d'environnement pour des actes urbanistiques relatifs à une telle parcelle. Elle expose que le propriétaire d'une parcelle relevant de la première catégorie ne peut se voir accorder un permis d'environnement pour des actes urbanistiques incompatibles avec les prescriptions de lotissement que si le permis de lotissement a été actualisé au préalable, s'il peut être dérogé valablement aux prescriptions de lotissement en vertu du chapitre IV du titre IV du Code flamand de l'aménagement du territoire, si des conditions et des adaptations des plans sont imposées qui garantissent la conformité de la demande au droit et au bon aménagement du territoire, ou si le permis de lotir a été préalablement retiré. Par contre, le propriétaire d'une parcelle relevant de la seconde catégorie peut se voir accorder un permis d'environnement sans que ces conditions soient remplies. Lorsqu'il s'agit d'un lotissement datant de moins de 15 ans, les parties intéressées, y compris les riverains et les autres propriétaires d'une parcelle sise dans le lotissement, peuvent faire valoir, dans le cadre de l'enquête publique et d'un recours administratif ou

juridictionnel, qu'il a été dérogé aux prescriptions de lotissement, alors que ce n'est pas possible lorsqu'il s'agit d'un lotissement datant de plus de 15 ans.

A.9.2. Hilde Vertommen estime que les différences de traitement précitées ne reposent pas sur un critère objectif et qu'elles ne sont pas pertinentes au regard de l'objectif poursuivi qui consiste à optimiser le rendement spatial. Elle considère que cet objectif est plus facile à réaliser dans les lotissements plus récents que dans les lotissements plus anciens, puisque les lotissements plus récents ne sont généralement pas encore totalement bâtis. Elle est également d'avis que l'incidence d'une optimisation du rendement spatial pour les riverains est moindre dans le cas d'un lotissement plus récent, qui n'est pas encore totalement bâti, que dans le cas d'un lotissement plus ancien. Elle fait valoir que la limite d'âge contenue dans la disposition en cause ne constitue pas non plus un critère objectif au regard de la Convention d'Aarhus et de la directive 2011/92/UE parce que les droits à l'information et à la participation qui y sont garantis doivent également s'appliquer lorsque sont abrogées des dispositions réglementaires et des règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement, sans distinction fondée sur l'âge de ces réglementations. Elle déduit en outre des travaux préparatoires que la disposition en cause peut être utilisée non seulement pour optimiser le rendement spatial, mais aussi, par exemple, pour répondre à de nouvelles exigences en matière de confort et de matériaux.

A.9.3. Hilde Vertommen estime que la différence de traitement n'est par ailleurs pas raisonnablement justifiée, en ce que l'application de la disposition en cause n'a pas été soumise à la condition d'une optimisation du rendement spatial et en ce que cette disposition porte atteinte à la qualité spatiale, à la cohésion de la politique spatiale, à l'intérêt général, à la protection des parties intéressées, au principe de la confiance et au principe de la sécurité juridique.

En ce qui concerne l'absence d'une condition relative à l'optimisation du rendement spatial, Hilde Vertommen reconnaît que l'autorité qui délivre les permis peut, lorsqu'elle apprécie le bon aménagement du territoire, tenir compte de la question de savoir si le rendement spatial est optimisé ou non, mais elle estime que rien n'oblige cette autorité à prendre ce critère en considération. Selon elle, la disposition en cause peut donc être utilisée pour des actes qui ne contribuent pas à l'optimisation du rendement spatial, voire qui réduisent celui-ci. Elle observe que l'augmentation souhaitée de la densité spatiale pourrait aussi être réalisée par un retrait ou par une actualisation de permis de lotissement.

Elle ajoute que la disposition en cause implique qu'une demande de permis incompatible avec les prescriptions relatives à un lotissement datant de plus de 15 ans est exclusivement appréciée sur la base de sa compatibilité avec le bon aménagement du territoire, ce qui suppose, selon elle, que cette évaluation se fasse au niveau de la parcelle, sans que soient abordés l'incidence spatiale de la demande sur l'ensemble du lotissement et l'aménagement futur souhaité pour ce lotissement. Elle indique également que l'optimisation du rendement spatial visée ne peut être réalisée au moyen de la disposition en cause que si un propriétaire demande un permis, de sorte que la nouvelle politique ne peut trouver à s'exprimer que dans l'octroi de permis distincts. Tout ceci implique, selon Hilde Vertommen, que la disposition en cause porte atteinte à la qualité spatiale, à la cohésion de la politique spatiale et à l'intérêt général.

En ce qu'une demande de permis n'est appréciée qu'au niveau de la parcelle et en ce que les prescriptions de lotissement perdent leur force réglementaire pour l'ensemble du lotissement, il est également porté atteinte, selon Hilde Vertommen, aux droits des parties intéressées, parmi lesquelles les riverains et les autres propriétaires d'une parcelle sise dans le lotissement. Ces parties perdent en effet les garanties procédurales et matérielles, dont le droit à l'information et à la participation, qui sont applicables à une procédure d'actualisation d'un permis de lotissement. Selon elle, la circonstance que, dans le cas de demandes de permis qui dérogent aux prescriptions de lotissement, une enquête publique doit être organisée et le fait que les parties intéressées disposent de recours administratifs et juridictionnels ne changent rien à ce qui précède : les garanties précitées n'offrent en effet une protection qu'au niveau de la parcelle et non donc au niveau de l'ensemble du lotissement.

En ce qui concerne le principe de la confiance et le principe de la sécurité juridique, Hilde Vertommen fait valoir que les prescriptions de lotissement peuvent susciter des attentes légitimes chez les parties intéressées en ce qui concerne la destination et l'aménagement des parcelles et que la disposition en cause fait obstacle à ces attentes légitimes.

A.10. Hilde Vertommen considère que la disposition en cause n'est pas compatible non plus avec l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec les articles 2, 3, paragraphe 9, 6, 7, 8 et 9, paragraphes 2 à 4, de

la Convention d'Aarhus et avec les articles 1er, 6, 8, 9 et 11, de la directive 2011/92/UE. Selon elle, la disposition en cause entraîne, pour les riverains d'une parcelle sur laquelle sont accomplis des actes urbanistiques incompatibles avec les prescriptions de lotissement, une réduction significative du degré de protection de l'environnement, qui n'est pas justifiée par l'objectif poursuivi d'optimiser le rendement spatial.

A.11.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que la question préjudicielle ne mentionne pas les articles de la Convention d'Aarhus et de la directive 2011/92/UE qui sont cités par Hilde Vertommen ni les principes de la sécurité juridique et de la confiance qu'elle invoque. Il estime qu'il n'appartient pas aux parties devant la Cour d'étendre la portée d'une question préjudicielle. Le Gouvernement flamand fait également valoir que la partie intervenante n'expose nullement en quoi la disposition en cause serait contraire aux articles 2, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus et aux articles 1er, 6, 7, 9 et 11 de la directive 2011/92/UE, et que le mémoire en intervention, en ce qui concerne ces articles, est en tout état de cause irrecevable pour cette raison.

A.11.2. À supposer que la Cour juge que le mémoire en intervention est recevable sur le point de l'extension de la question préjudicielle, le Gouvernement flamand estime que cette question étendue appelle une réponse négative. Renvoyant aux arrêts de la Cour n^{os} 30/2010 et 145/2019, il fait valoir que les dispositions de la Convention d'Aarhus et de la directive 2011/92/UE ne sauraient s'appliquer à des normes législatives. Il relève en outre que la disposition en cause ne limite pas le droit de participation, puisque les demandes de permis qui sont contraires aux prescriptions de lotissement doivent toujours être soumises à une enquête publique. Il n'est pas non plus question, selon lui, d'une limitation du droit d'accès au juge.

- B -

B.1. L'article 4.3.1, § 1er, alinéa 1er, 1^o, du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009, tel que le 1^o a été remplacé par l'article 58, 1^o, du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement » (ci-après : le décret du 8 décembre 2017), dispose :

« Un permis est refusé :

1^o lorsque la demande s'avère incompatible avec :

- a) les prescriptions urbanistiques, s'il n'y a pas été dérogé valablement;
- b) les prescriptions de lotissement en matière de voirie et d'espaces verts publics ;
- c) d'autres prescriptions de lotissement que celles visées sous b), si le lotissement n'est pas vieux de plus de 15 ans au moment de l'introduction de la demande de permis, et s'il n'a pas été dérogé valablement aux prescriptions de lotissement ;
- d) un bon aménagement du territoire ».

B.2. Il est demandé à la Cour si l'article 4.3.1, § 1er, alinéa 1er, 1°, c), du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il était applicable au 9 mai 2019 (date de la décision attaquée devant la juridiction *a quo*), est compatible avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

En ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution, il est demandé à la Cour si la disposition en cause fait naître une différence de traitement discriminatoire entre les propriétaires d'une parcelle sise dans un lotissement, selon que ce lotissement existe depuis plus de 15 ans ou non.

En ce qui concerne l'article 23 de la Constitution, la Cour est invitée à examiner la compatibilité de la disposition en cause avec l'obligation de *standstill* contenue dans cet article constitutionnel, en ce que les justiciables ne peuvent plus se prévaloir de prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans pour protéger leur environnement.

Quant à la recevabilité de l'intervention

B.3. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt de la partie intervenante.

B.4.1. L'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose :

« Lorsque la Cour constitutionnelle statue, à titre préjudiciel, sur les questions visées à l'article 26, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige ».

B.4.2. Les personnes qui fournissent la preuve suffisante de la conséquence directe qu'aura pour leur situation personnelle la réponse que la Cour donnera à une question préjudicielle justifient ainsi d'un intérêt à intervenir devant la Cour.

B.5. La partie intervenante motive son intérêt en indiquant qu'elle est impliquée dans un litige analogue au litige pendant devant la juridiction *a quo*. Elle expose que, en sa qualité de propriétaire et occupante d'une habitation à Zuienkerke, elle a introduit auprès de la députation

du conseil provincial de Flandre occidentale un recours administratif dirigé contre une décision d'octroi au propriétaire d'une parcelle contiguë d'un permis d'environnement pour la transformation et l'agrandissement d'une habitation existante. Elle souligne qu'après avoir constaté que la demande de permis concernée dérogeait aux prescriptions du permis de lotissement, la députation a fait application de la disposition en cause et a accordé le permis demandé. Elle déclare également qu'elle a introduit auprès du Conseil pour les contestations des autorisations des recours juridictionnels dirigés contre la décision précitée de la députation.

B.6.1. Dès lors que la décision concernée de la députation du conseil provincial de Flandre occidentale est notamment fondée sur la disposition en cause et que la partie intervenante a introduit auprès du Conseil pour les contestations des autorisations des recours juridictionnels dirigés contre cette décision, cette partie justifie d'un intérêt suffisant à son intervention. La circonstance que la députation du conseil provincial de Flandre occidentale n'aurait pas appliqué correctement la disposition en cause lorsqu'elle a pris sa décision, ainsi que le Gouvernement flamand le soutient, n'affecte pas l'intérêt de la partie requérante.

B.6.2. L'exception est rejetée.

B.7.1. Le Gouvernement flamand fait également valoir que le mémoire en intervention n'est pas recevable, en ce que la partie intervenante étend les normes de référence mentionnées dans la question préjudicielle aux articles 2, 3, paragraphe 9, 6, 7, 8 et 9, paragraphes 2 à 4, de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, aux articles 1er, 6, 8, 9 et 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement » et aux principes de la sécurité juridique et de la confiance.

B.7.2. Il n'appartient pas aux parties de modifier le contenu de la question préjudicielle posée à la Cour. La Cour limite dès lors son examen au contrôle de la disposition en cause au regard des articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

Quant au fond

B.8. La disposition en cause fait partie du chapitre III (« Critères d'évaluation ») du titre IV (« Politique d'autorisation ») du Code flamand de l'aménagement du territoire et porte plus précisément sur les prescriptions de lotissement, contenues dans un permis de lotir, en tant que critères d'évaluation pour le traitement des demandes de permis pour l'exécution d'actes urbanistiques.

Un permis accordé pour le lotissement de sols a pour but, d'une part, de créer des droits et des obligations pour les acquéreurs de parcelles et pour les communes et, d'autre part, de garantir le bon aménagement du territoire par des prescriptions réglementaires en matière d'aménagement et de construction. Un permis de lotissement vise donc à préserver aussi bien des intérêts privés que l'intérêt général.

B.9.1. Selon la disposition en cause, un permis demandé en vue de l'exécution d'actes urbanistiques peut être refusé si la demande est incompatible avec « d'autres prescriptions de lotissement que celles visées sous b), si le lotissement n'est pas vieux de plus de 15 ans au moment de l'introduction de la demande de permis, et s'il n'a pas été dérogé valablement aux prescriptions de lotissement ».

Les « prescriptions de lotissement [...] visées sous b) » sont les prescriptions en matière de voirie et d'espaces verts publics.

B.9.2. La disposition en cause a pour effet que les prescriptions relatives à des lotissements qui datent de plus de 15 ans au moment de l'introduction de la demande de permis ne constituent plus un motif de refus du permis demandé, sauf lorsqu'il s'agit de prescriptions en matière de voirie et d'espaces verts publics.

B.9.3. Selon les travaux préparatoires, cette disposition n'a toutefois pas pour effet que les prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans disparaissent de l'ordre juridique. Les travaux préparatoires mentionnent :

« Ceci ne signifie pas que les prescriptions relatives à des lotissements qui datent de plus de 15 ans ‘ disparaissent ’. Elles existent toujours, et ceux qui s’y conforment continueront de bénéficier des avantages procéduraux qui en découlent. Ainsi, une demande de permis d’urbanisme qui est conforme aux prescriptions de lotissement ne devra pas faire l’objet d’une enquête publique » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/1, p. 15).

B.9.4. Le délai de 15 ans mentionné dans la disposition en cause est calculé à partir de la date de la délivrance, en dernière instance administrative, du permis initial relatif au lotissement. Si la demande fait expressément état des différentes phases du projet de lotissement, le délai est calculé pour chacune des phases. Pour la deuxième phase et pour les phases suivantes, le délai est dès lors calculé à partir de la date de début de la phase en question (article 4.3.1, § 1er, dernier alinéa, du Code flamand de l’aménagement du territoire).

B.10.1. Dès lors que la force réglementaire des prescriptions de lotissement découle de dispositions décrétales, le législateur décretaal peut en principe moduler cette force réglementaire, par exemple en fixant les conditions auxquelles une autorité qui délivre des permis peut déroger aux prescriptions. Ainsi, le chapitre IV (« Dérogations aux prescriptions urbanistiques ») du titre IV (« Politique d’autorisation ») du Code flamand de l’aménagement du territoire comporte plusieurs dispositions qui permettent à l’autorité délivrant les permis de déroger, dans le respect des conditions qui y sont mentionnées, aux prescriptions urbanistiques et aux prescriptions de lotissement.

Bien que la disposition en cause ne prévoie pas un régime dérogatoire, mais la suppression d’un motif de refus d’un permis, cette disposition peut également être qualifiée de modulation de la force réglementaire de prescriptions de lotissement.

B.10.2. Lorsqu’il module la force réglementaire de prescriptions de lotissement, le législateur décretaal doit notamment respecter le principe d’égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.11. Le principe d’égalité et de non-discrimination n’exclut pas qu’une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu’elle repose sur un critère objectif et qu’elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.12. La disposition en cause fait naître une différence de traitement entre les propriétaires d'une parcelle située dans un lotissement, selon que le lotissement date de plus ou de moins de 15 ans au moment de l'introduction d'une demande d'un permis pour l'exécution d'actes urbanistiques. Alors que les prescriptions relatives à un lotissement qui date de moins de 15 ans valent en principe comme motifs de refus d'une demande de permis qui n'est pas conforme à ces prescriptions, tel n'est pas le cas pour les prescriptions relatives à un lotissement qui date de plus de 15 ans, sauf en ce qui concerne les prescriptions en matière de voirie et d'espaces verts.

B.13. Contrairement à ce que le Gouvernement flamand affirme, les catégories de personnes précitées sont suffisamment comparables au regard de la mesure en cause. Les personnes relevant de ces deux catégories sont en effet propriétaires d'une parcelle sise dans un lotissement ayant fait l'objet d'un permis de lotissement de terrains, qui comprend des prescriptions réglementaires.

B.14. La différence de traitement en cause repose sur un critère objectif, plus précisément sur le critère de l'âge du lotissement au moment de l'introduction d'une demande de permis.

B.15.1. Il ressort des travaux préparatoires que la disposition en cause fait partie d'un ensemble de mesures par lesquelles le législateur décrétole a voulu optimiser le rendement spatial. Ces mesures ont été résumées comme suit dans l'exposé des motifs du projet qui a donné lieu au décret du 8 décembre 2017 :

« Le présent décret vise à apporter les modifications suivantes dans le Code flamand de l'aménagement du territoire :

[...]

2. une extension des possibilités d'optimisation du rendement spatial :

a. simplification de la procédure de modification de lotissements à la demande du ou des propriétaire(s);

b. simplification de la procédure de révision et de suppression de lotissements à l'initiative de la commune;

c. suppression des prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans comme motif de refus de demandes de permis d'urbanisme;

d. instauration d'une procédure simplifiée de modification de prescriptions d'aménagement désuètes prévues dans les plans généraux et particuliers d'aménagement et dans les plans d'exécution spatiaux communaux datant de plus de 15 ans » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/1, p. 3).

Au cours des travaux préparatoires du projet de décret en question, une cinquième mesure a été ajoutée par voie d'amendement (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/3, pp. 25-29), à savoir la possibilité pour l'autorité qui délivre les permis de déroger, lorsqu'elle octroie un permis, aux prescriptions urbanistiques d'un plan particulier d'aménagement, pour autant que ce plan date de plus de 15 ans au moment de l'introduction de la demande.

B.15.2. En ce qui concerne l'optimisation de rendement spatial visée, les travaux préparatoires mentionnent :

« L'accord de gouvernement flamand place l'optimisation du rendement spatial de l'espace bâti existant au premier plan dans la recherche d'espace pour les habitations via la densification, la rénovation et la réutilisation.

‘ L'espace est rare en Flandre. En raison de la croissance démographique attendue et de la tendance à l'éclatement des ménages, la demande en entités de logement supplémentaires continuera d'augmenter. Le vieillissement et l'inclusion de personnes nécessitant des soins dans notre société constituent également des défis pour l'aménagement du territoire. D'ici 2020, on estime que 93 000 logements supplémentaires seront nécessaires. Nous augmenterons le rendement spatial de l'espace bâti existant. En misant sur la densification, la rénovation et la revalorisation aux endroits où c'est possible, nous pourrons faire face à une part importante de la demande supplémentaire en logements.

Les petits projets de comblement s'intégreront dans cette ambition. Ce sont des logements compacts qui permettent un aménagement spatial de qualité. Occuper un nouvel espace ne sera possible qu'à proximité des noyaux bâtis afin que l'altération de l'espace ouvert reste limitée. La proximité du travail, des services et des noyaux résidentiels contribuera, en imbrication intelligente, à une organisation durable de l'espace et limitera le nombre de déplacements. L'accessibilité, l'espace pour les équipements de base, mais aussi un espace ouvert suffisant

pour stimuler les mouvements et les contacts sociaux, l'imbrication des fonctions (commerce, logement, loisirs, travail, etc.) et la mixité sociale sont importants pour créer un environnement viable et agréable pour tous les groupes d'âge et pour organiser les soins dans l'environnement immédiat. En raison de l'espace limité dont nous disposons en Flandre, de l'évolution démographique et de la composition des ménages, de nouvelles formes de logement apparaissent, comme l'habitat groupé ou co-housing.' [Accord de gouvernement du Gouvernement flamand 2014 – 2019, p. 58.]

La note d'orientation politique 2014-2019 en matière d'environnement aussi souligne que l'espace est un bien limité, qui doit être traité avec attention. La formation de la métropole flamande (1), le renforcement de la cohésion des réseaux spatiaux (2) et l'approche intégrée et spécifique aux zones (3) sont fondés sur des valeurs de développement spatial : une utilisation méticuleuse de l'espace, une optimisation du rendement spatial du bâti et un renforcement de la résilience spatiale. L'obtention d'un degré plus élevé de qualité spatiale constitue un fil rouge dans cette optique.

La Commission européenne souhaite ramener l'utilisation d'espaces supplémentaires à zéro à l'horizon 2050 (principe du 'zero landtake'). En réfléchissant d'ores et déjà à la mesure dans laquelle cet objectif peut être concrétisé sur son territoire, la Flandre anticipe sur la politique européenne.

Le but est de promouvoir des formes d'optimisation du rendement spatial : intensification de l'utilisation de l'espace, imbrication de différentes fonctions, réutilisation de constructions et autorisation temporaire de l'utilisation de l'espace.

[...]

Ceci permettra une utilisation à caractère plus social dans notre espace déjà utilisé, ce qui réduira la nécessité de rogner sur l'espace ouvert.

L'augmentation du rendement spatial n'est pas une bonne idée partout. Dans les villes et les centres de villages bien équipés, c'est une évidence. Il y a lieu d'éviter d'optimiser le rendement spatial dans les habitations dispersées ou alignées le long des routes. Il va de soi que le schéma de structure d'aménagement communal peut donner des indications à ce sujet » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/1, pp. 11-13).

B.15.3. En ce qui concerne la disposition en cause, les travaux préparatoires mentionnent :

« L'article 4.3.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire expose les critères d'évaluation pour l'octroi de permis. Cet article énumère les motifs de refus.

De manière logique, cet article mentionne, parmi les motifs de refus, les prescriptions prévues par les règlements, les plans d'aménagement et les plans d'exécution spatiaux (ces prescriptions sont rassemblées sous le terme de 'prescriptions urbanistiques').

Les prescriptions de lotissement aussi constituent, depuis 1962, un motif de refus de demandes de permis.

Nous allons maintenant fondamentalement changer d'approche, pour les raisons mentionnées plus haut. À l'avenir, seules les prescriptions relatives à des lotissements datant de moins de 15 ans constitueront un motif de refus.

[...]

La nouvelle réglementation ne s'applique pas aux prescriptions de lotissement qui portent sur la voirie et les espaces verts publics. Ces prescriptions, qu'elles datent de plus de 15 ans ou non, constituent toujours un motif de refus. Une révision suivant les procédures idoines est toutefois bien entendu possible.

À cette simplification s'applique la même considération sur le rapport au rendement spatial que pour les points précédents. La simplification est également utile pour des interventions qui n'ont pas d'incidence sur le rendement spatial.

Le rendement spatial est par contre inclus comme critère d'évaluation dans la politique de permis, dans le cadre du contrôle au regard du bon aménagement du territoire. Ainsi qu'il ressort du texte proposé pour modification de l'article 4.3.1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, le contrôle quant au rapport avec le rendement spatial doit être effectué en fonction de la zone. Le rendement spatial ne peut être augmenté que dans les endroits où cela se justifie » (*ibid.*, pp. 15-16).

« Les visions et les conceptions de l'aménagement du territoire évoluent avec le temps. Alors que des parcelles de 700 à 1 000 m² étaient considérées comme normales dans un lotissement des années 1960 ou 1970, une telle considération est devenue impensable aujourd'hui. Alors que les anciens bâtiments industriels s'étalaient sur un seul et même étage, on recherche aujourd'hui des espaces en hauteur (par exemple, une tour pour le stockage de marchandises). À l'inverse, il existe des situations où, dans le passé, on prévoyait une trop grande densité ou une offre excessive d'immeubles à appartements. Dans de tels cas, il doit être possible de rompre avec les tendances du passé » (*ibid.*, p. 96).

B.16.1. Il ressort des travaux préparatoires cités que le législateur décrétoal, partant du constat que « l'espace est rare en Flandre », a voulu, par l'ensemble des mesures énumérées en B.15.1, changer fondamentalement d'approche dans le cadre de la « recherche d'espace pour les habitations », et ce, en optimisant le rendement spatial. L'optimisation du rendement spatial du bâti existant vise plus particulièrement à éviter de rogner sur l'espace ouvert, dans le cadre de la recherche précitée.

Il ressort également des travaux préparatoires que le législateur décrétoal a constaté que les permis de lotir relatifs à des lotissements anciens sont souvent basés sur des « visions et [...] conceptions de l'aménagement du territoire » désuètes contraires à l'objectif poursuivi d'optimisation du rendement spatial. C'est pourquoi il a considéré qu'il s'indiquait de prévoir

que les prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans au moment de l'introduction de la demande de permis ne peuvent plus constituer en soi un motif de refus du permis demandé, sauf lorsqu'il s'agit de prescriptions en matière de voirie et d'espaces verts publics. Bien que la disposition en cause ait été principalement dictée par l'objectif d'optimisation du rendement spatial, le législateur décrétoal a voulu permettre aussi le recours à cette disposition pour des « interventions sans incidence sur le rendement spatial ». Dans ce cadre, les travaux préparatoires renvoient notamment aux restrictions quant aux matériaux à utiliser, aux prescriptions esthétiques désuètes et aux prescriptions en matière de constructions de jardin, contenues dans les permis de lotir relatifs à des lotissements plus anciens (*ibid.*, p. 92).

B.16.2. Les objectifs poursuivis par le législateur décrétoal sont légitimes. De plus, le critère de la distinction prévue par la disposition en cause, en ce qu'il repose sur la prémisse selon laquelle les prescriptions relatives à des lotissements plus anciens sont susceptibles d'entraver la réalisation de visions politiques plus modernes de l'aménagement du territoire, est en principe pertinent au regard de ces objectifs.

B.16.3. Lorsqu'il choisit d'établir une distinction entre des lotissements plus anciens et des lotissements plus récents, le législateur décrétoal doit nécessairement appréhender la diversité des situations en faisant usage de catégories qui ne correspondent à la réalité que de manière approximative. Le recours à un tel procédé n'est pas incompatible en soi avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

En l'occurrence, le législateur décrétoal a justifié le délai de 15 ans comme suit :

« Premièrement, le délai de 15 ans correspond au délai dans lequel, dans les lotissements avec réalisation de voirie (les lotissements les plus complexes), deux tiers de toutes les parcelles doivent être vendues (régime d'expiration). À ce moment, une bonne part du lotissement est généralement déjà construite et il existe donc un cadre pour évaluer le bon aménagement du territoire. Quand le lotissement est en grande partie réalisé, les nouvelles demandes portent très souvent sur des transformations, des adaptations à de nouvelles exigences de confort, des évolutions dans l'utilisation des matériaux... Il existe donc des éléments objectifs pour étayer la distinction. Deuxièmement, des dérogations sont déjà possibles en deçà du délai de 15 ans (article 4.4.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire). La différence de traitement est proportionnée » (*ibid.*, p. 93).

Le législateur décrétoal a donc choisi ce délai en tenant compte du régime d'expiration du permis d'environnement pour le lotissement de sols, tel qu'il est contenu dans l'article 102, § 2,

alinéa 1er, 3°, du décret du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement » (ci-après : le décret du 25 avril 2014). Selon cette disposition, un permis d'environnement pour le lotissement de sols, qui implique la construction de nouvelles routes ou la modification, l'élargissement ou le rehaussement du tracé des routes communales existantes, expire de droit quand l'enregistrement de la vente, la location pour plus de 9 ans ou l'établissement d'une emphytéose ou d'un droit de superficie par rapport à au moins deux tiers des parcelles n'a pas eu lieu dans les 15 ans suivant l'octroi du permis d'environnement définitif. L'expiration vaut uniquement pour la partie du lotissement non construite, vendue, louée ou soumise à une emphytéose ou à un droit de superficie (article 102, § 4, du décret du 25 avril 2014). Le législateur décrétoal a considéré qu'en raison du régime précité, les lotissements ont généralement déjà été réalisés en grande partie à l'expiration du délai de 15 ans, de sorte qu'a été créé sur le terrain un cadre dans lequel la compatibilité d'une demande de permis avec un bon aménagement du territoire peut être évaluée, conformément à l'article 4.3.1, § 1er, alinéa 1er, 1°, d), du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.16.4. Compte tenu de ce qui précède et de la circonstance que la diversité des situations doit être logée, en l'espèce, dans des catégories qui ne correspondent à la réalité que de manière approximative, le choix du législateur décrétoal d'appliquer un délai de 15 ans n'est pas dépourvu de justification raisonnable et ce délai ne porte pas atteinte à la pertinence de la différence de traitement créée eu égard aux objectifs poursuivis.

B.17.1. Comme il est dit en B.9.3, la disposition en cause n'a pas pour effet que les prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans disparaissent de l'ordre juridique. Les prescriptions en matière de voirie et d'espaces verts publics conservent leur force réglementaire en toutes circonstances.

B.17.2. Une demande de permis non conforme à des prescriptions de lotissement qui, en application de la disposition en cause, ne vaut pas comme motif de refus doit toujours être contrôlée au regard d'autres prescriptions urbanistiques, parmi lesquelles les prescriptions réglementaires contenues dans les plans d'exécution spatiaux, les plans d'aménagement et les règlements urbanistiques, ainsi qu'au regard du bon aménagement du territoire.

Selon l'article 4.3.1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, la conformité à un bon aménagement du territoire est évaluée compte tenu des principes énumérés dans cet article. La demande doit donc être évaluée à l'aide de points d'attention et de critères relatifs à l'adaptabilité fonctionnelle, à l'incidence sur la mobilité, à l'échelle, à l'utilisation spatiale et à la densité de construction, aux éléments visuels/formels, aux aspects historico-culturels et au relief du sol, ainsi qu'aux aspects de nuisance, à la santé, au plaisir d'utilisation et à la sécurité en général (article 4.3.1, § 2, alinéa 1er, 1°). Lors de l'évaluation de la demande, l'autorité qui délivre les permis doit tenir compte de la situation existante dans les environs, mais elle peut aussi prendre en compte les développements politiques souhaités et la contribution de la demande à l'augmentation du rendement spatial (article 4.3.1, § 2, alinéa 1er, 2°).

L'article 102 du décret du 26 avril 2019 « portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature et d'agriculture » (ci-après : le décret du 26 avril 2019) a inséré dans l'article 4.3.1, § 2, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, une disposition selon laquelle l'autorité qui délivre les permis peut, dans le cadre de l'examen de la conformité d'une demande de permis au bon aménagement du territoire, décider de façon motivée que certaines prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans traduisent toujours les critères de bon aménagement du territoire. Cette compétence peut notamment être utilisée lorsque l'autorité qui délivre les permis constate que certaines prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans ont été actualisées au fil des ans afin qu'elles correspondent aux visions actuelles en matière d'aménagement du territoire. Bien que l'article 102 du décret du 26 avril 2019 ne soit entré en vigueur que le 29 juin 2019, les travaux préparatoires du décret de ce décret montrent que le législateur décrétoal a considéré que l'autorité qui délivre les permis pouvait déjà décider avant l'entrée en vigueur de cette disposition, dans le cadre de l'examen de la conformité de la demande au bon aménagement du territoire, que certaines prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans reflètent toujours les critères de bon aménagement du territoire et que la mention explicite de cette possibilité dans le Code flamand de l'aménagement du territoire était dictée par l'objectif de lever toute ambiguïté sur ce point (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1875/5, p. 4).

B.17.3. Lorsqu'est introduite une demande de permis conforme aux prescriptions de lotissement, il n'y a en principe pas lieu d'organiser une enquête publique, puisqu'une telle demande, conformément à l'article 13, alinéa 1er, 1°, a), de l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 novembre 2015 « portant exécution du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement » (ci-après : l'arrêté du 27 novembre 2015), est traitée selon la procédure d'autorisation simplifiée, telle qu'elle est réglée aux articles 37 et suivants du décret du 25 avril 2014.

Lorsqu'une demande de permis n'est pas conforme aux prescriptions de lotissement, une enquête publique doit par contre être organisée, puisque la procédure d'autorisation simplifiée n'est pas applicable dans ce cas (article 13, alinéa 1er, 1°, b), 7), de l'arrêté du 27 novembre 2015).

B.17.4. Dès lors qu'une demande de permis qui n'est pas conforme aux prescriptions de lotissement doit faire l'objet d'une enquête publique et qu'une telle demande doit encore être contrôlée au regard d'autres prescriptions urbanistiques et des principes du bon aménagement du territoire, les conséquences de la mesure en cause ne sont pas disproportionnées eu égard aux objectifs poursuivis par le législateur décréteur.

B.18. La disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.19. Il faut encore examiner si la disposition en cause est compatible avec l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, en ce que les justiciables ne peuvent plus se prévaloir de prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans pour protéger leur environnement, sauf lorsqu'il s'agit de prescriptions en matière de voirie et d'espaces verts publics.

B.20.1. L'article 23, alinéa 1er, alinéa 2 et alinéa 3, 4°, de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

4° le droit à la protection d'un environnement sain ».

B.20.2. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

B.21. Toute mesure en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire n'a pas *ipso facto* une incidence sur le droit à un environnement sain, au sens de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution. En l'espèce, il peut toutefois être admis que la disposition en cause, qui porte sur l'examen de demandes de permis relatives à des actes urbanistiques envisagés dans un lotissement qui pourraient avoir des implications pour les riverains, a une portée qui relève au moins partiellement du champ d'application de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

B.22.1. Bien que la disposition en cause implique que les justiciables ne peuvent plus se prévaloir directement de certaines prescriptions relatives à des lotissements datant de plus de 15 ans pour protéger leur environnement, ceux-ci ont la possibilité de faire connaître leurs points de vue, leurs observations et leurs objections concernant une demande de permis dans le cadre de l'enquête publique qui, comme il est dit en B.17.3, doit être organisée lorsque la demande de permis n'est pas conforme aux prescriptions de lotissement. À cette occasion, ils peuvent fonder leurs objections notamment sur les principes d'un bon aménagement du territoire énumérés à l'article 4.3.1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire et mentionnés en B.17.2. L'enquête publique offre au public concerné une possibilité de participation qui garantit la sauvegarde du droit à la protection d'un environnement sain et à un bon aménagement du territoire. Par ailleurs, les parties intéressées peuvent exercer les recours administratifs et juridictionnels disponibles contre les décisions qu'elles contestent.

B.22.2. Les permis de lotir peuvent, en vue notamment de leur adaptation aux exigences changeantes de l'intérêt général, être actualisés ou retirés, en tout ou en partie, à certaines conditions (articles 84 et suivants et article 97 du décret du 25 avril 2014), de sorte que les justiciables ne peuvent pas légitimement s'attendre à ce que les prescriptions que ces permis contiennent demeurent inchangées à l'avenir. En outre, l'autorité qui délivre les permis peut, à certaines conditions, déroger aux prescriptions urbanistiques et aux prescriptions de lotissement, même s'il s'agit de lotissements qui datent de moins de 15 ans (articles 4.4.1 et suivants du Code flamand de l'aménagement du territoire).

B.23. Il découle en outre de l'article 7*bis* de la Constitution que, lorsqu'il garantit les droits économiques, sociaux et culturels, le législateur décréte doit tenir compte des conséquences de sa politique pour les générations futures.

Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.15 que le législateur décréte poursuit un développement durable de l'espace ouvert et entend éviter qu'il soit rogné inutilement sur l'espace ouvert afin de répondre aux besoins futurs en matière de logement.

Sans qu'il soit nécessaire en l'espèce d'apprécier si la disposition en cause réduit de manière significative ou non le degré de protection qui est offert par la législation applicable, il suffit de constater que la disposition en cause est raisonnablement justifiée par un objectif d'intérêt général, à savoir optimiser le rendement spatial du bâti existant et préserver l'espace ouvert (non bâti).

B.24. La disposition en cause est compatible avec l'article 23 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4.3.1, § 1er, alinéa 1er, 1°, c), du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel que le 1° a été remplacé par l'article 58, 1°, du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement », ne viole pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 septembre 2021.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

L. Lavrysen