



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 53/2025
du 3 avril 2025
Numéros du rôle : 8128, 8130 et 8131

En cause : les recours en annulation du décret de la Région flamande du 26 mai 2023 « modifiant le Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009, en ce qui concerne les zones de réserve d'habitat », introduits par la SRL « Degrimmo » et Kristien Felix, par Marie Claude Crauwels et la SC « CAV holdco » et par la SA « Herselinvest ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Joséphine Moerman, Michel Pâques, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Katrin Jadin, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des recours et procédure

Par trois requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 26 et 27 décembre 2023 et parvenues au greffe les 27 et 28 décembre 2023, des recours en annulation du décret de la Région flamande du 26 mai 2023 « modifiant le Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009, en ce qui concerne les zones de réserve d'habitat » (publié au *Moniteur belge* du 27 juin 2023) ont été introduits respectivement par la SRL « Degrimmo » et Kristien Felix, assistées et représentées par Me Peter Flamey et Me Glenn Declercq, avocats au barreau d'Anvers, par Marie Claude Crauwels et la SC « CAV holdco », assistées et représentées par Me Stijn Verbist, Me Joris Claes et Me Jadzia Talboom, avocats au barreau d'Anvers, et par la SA « Herselinvest », assistée et représentée par Me Thomas Ryckalts et Me Bruno Lenssens, avocats au barreau de Bruxelles.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8128, 8130 et 8131 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Bart Martel et Me Kristof Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties

requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 29 janvier 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteuses Joséphine Moerman et Emmanuelle Bribosia, a décidé que les affaires étaient 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 à l'expiration de ce délai et les affaires seraient mises en délibéré.

À la suite de la demande des parties requérantes dans l'affaire n° 8128 à être entendues, la Cour, par ordonnance du 5 février 2025, a fixé l'audience au 26 février 2025.

À l'audience publique du 26 février 2025 :

- ont comparu :

. Me Peter Flamey, également *loco* Me Glenn Declercq, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 8128;

. Me Jadzia Talboom, également *loco* Me Stijn Verbist et Me Joris Claes, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 8130;

. Me Bruno Lenssens, également *loco* Me Thomas Ryckalts, pour la partie requérante dans l'affaire n° 8131;

. Me Kristof Caluwaert et Me Phebe Maenhaut, avocate au barreau de Bruxelles, également *loco* Me Bart Martel, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteuses Joséphine Moerman et Emmanuelle Bribosia ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises 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. *En droit*

- A -

Quant au fond

En ce qui concerne les moyens pris de la violation du droit de propriété

A.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8128 prennent un troisième moyen de la violation, par le décret de la Région flamande du 26 mai 2023 « modifiant le Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009, en ce qui concerne les zones de réserve d'habitat » (ci-après : le décret du 26 mai 2023), des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel). Elles font valoir que le décret restreint de manière disproportionnée le droit au respect de leurs biens en instaurant une interdiction de construction pour de nouveaux projets de construction d'habitations groupées. Selon elles, le blocage de fait des constructions n'est pas nécessaire parce que le risque d'occupation ne touche que sept pour cent des parcelles concernées. En outre, aucune indemnisation n'est prévue, dès lors que cette modification ne les rend pas éligibles à une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale.

A.1.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8130 prennent un deuxième moyen de la violation, par le décret du 26 mai 2023, de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel. Selon elles, l'on peut parler d'une expropriation de fait. Pour le surplus, leur moyen coïncide avec le troisième moyen dans l'affaire n° 8128.

A.1.3. Le premier moyen dans l'affaire n° 8131, en sa troisième branche, est pris de la violation, par l'article 16 du décret du 26 mai 2023, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel et avec le principe de la sécurité juridique. Selon la partie requérante, l'obligation d'établir après 2040 un plan d'exécution spatial pour les zones non encore aménagées plonge les propriétaires dans l'incertitude quant à l'affectation finale de leurs parcelles. Dans le premier moyen dans l'affaire n° 8131, en sa quatrième branche, la partie requérante dénonce la violation, par le décret du 26 mai 2023, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, en ce que l'affectation immédiatement exécutoire relative à la « construction d'habitations groupées » a été abrogée pour les zones d'extension d'habitat sans indemnisation.

A.1.4. Le Gouvernement flamand répond qu'il ne s'agit nullement d'une interdiction absolue de construction, mais seulement d'une limitation. Il subsiste toujours plusieurs manières de développer une zone de réserve d'habitat. Les arguments des parties qui font référence à la mauvaise volonté des communes pouvaient tout autant être invoqués, comme en atteste leur requête, avant l'entrée en vigueur du décret attaqué.

L'on ne peut pas non plus parler d'une expropriation de fait à caractère disproportionné, dès lors qu'il n'y a pas de dépossession. Dans l'hypothèse où la Cour considérerait qu'il s'agit bien d'une interdiction de construction, celle-ci constitue tout au plus une restriction du droit de propriété qui est prévue légalement, qui poursuit un objectif légitime et qui ne produit pas des effets disproportionnés. Le Gouvernement flamand se réfère par ailleurs à ses réponses aux autres moyens et souligne que les propriétaires concernés n'ont jamais eu un droit subjectif ni même n'ont pu s'attendre légitimement à ce que les prescriptions urbanistiques restent inchangées, et n'ont jamais eu non plus un droit acquis de construire. Un régime transitoire est en outre prévu pour les propriétaires qui disposent de permis non périmés délivrés de façon régulière. L'existence ou non d'une indemnisation n'est qu'un élément pour apprécier la proportionnalité, et n'est pas nécessairement déterminante. De plus, le régime d'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale s'applique lorsqu'un terrain pouvait faire l'objet, avant la réaffectation établissant une interdiction de construction, d'une décision de libération au sens de la réglementation attaquée.

En ce qui concerne les autres moyens

A.2.1. Dans le premier moyen dans l'affaire n° 8128, en sa première branche, les parties requérantes dénoncent la violation, par le décret de la Région flamande du 26 mai 2023, des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 2, a), et l'article 3, paragraphes 1 et 2, de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 « relative à l'évaluation des incidences

de certains plans et programmes sur l'environnement » (ci-après : la directive 2001/42/CE). Elles critiquent le fait qu'il n'y a pas eu d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement, alors qu'il s'agit d'un plan au sens de la directive précitée, ou à tout le moins de la modification voire de l'abrogation d'un tel plan (première branche). Selon elles, l'on peut dès lors également parler d'un recul significatif du degré de protection de l'environnement, sans justification raisonnable (deuxième branche). Elles demandent à la Cour de poser à la Cour de justice de l'Union européenne la question préjudicielle suivante :

« L'article 2, *a*), et l'article 3, paragraphe 2, *a*), de la directive 2001/42/CE doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils s'opposent à un cadre législatif dépourvu d'évaluation des incidences sur l'environnement qui constitue une ingérence directe et immédiate dans des zones de réserve spécifiques dotées d'une affectation résidentielle et reposant sur des prescriptions urbanistiques régionales autonomes qui n'ont jamais fait l'objet d'une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE, alors que ce nouveau cadre législatif (1) rend, sur la base de ces prescriptions urbanistiques régionales autonomes, tout développement dans ces zones totalement impossible et (2) empêche même pour longtemps un tel développement, sauf si une instance locale dotée d'une grande autonomie peut libérer à l'intérieur de son propre territoire tout ou partie de ces zones de réserve sous conditions et charges en prenant une décision distincte, dont l'évaluation environnementale est, selon la directive, sujette à caution en raison de l'applicabilité de l'article 3, paragraphe 3, de la directive, qui prévoit que, pour des plans et programmes déterminant l'utilisation de petites zones au niveau local et pour des modifications mineures des plans et programmes visés, une évaluation environnementale n'est obligatoire que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ? ».

A.2.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8128 prennent un deuxième moyen de la violation, par le décret attaqué, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 7 et 8 de la Convention 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), en ce que le développement de zones de réserve d'habitat est traité différemment des autres zones. Elles estiment qu'il était nécessaire d'organiser une participation. À la suite de la réglementation attaquée, les prescriptions d'affectation de zones de réserve d'habitat sont modifiées sans qu'une participation soit organisée, alors qu'une telle participation doit être organisée pour les modifications des prescriptions du plan de secteur d'autres zones d'affectation.

A.2.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8128 prennent un quatrième moyen de la violation de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, en ce que le décret attaqué entraînerait un recul significatif injustifié du degré de protection de l'environnement en permettant une réaffectation totale au niveau du lotissement. Elles réitèrent à cet égard les arguments qu'elles ont formulés dans leur premier moyen.

A.2.4. Les parties requérantes dans l'affaire n° 8130 prennent un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention d'Aarhus, en ce que des citoyens possédant des terrains situés dans des zones de réserve d'habitat n'ont pas pu participer au processus décisionnel relatif au changement effectif d'affectation, alors que, dans d'autres zones d'affectation ou dans des zones d'extension d'habitat pour lesquelles un plan d'exécution spatial a déjà été établi, les propriétaires de terrains ont pu participer. Ce moyen coïncide avec le deuxième moyen dans l'affaire n° 8128.

A.2.5. La partie requérante dans l'affaire n° 8131 prend un premier moyen de la violation, par le décret attaqué, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, avec le principe d'égalité, avec le principe du raisonnable et avec le principe de la confiance légitime. Elle critique le fait que la réglementation attaquée ait abrogé l'affectation directement exécutoire relative à la « construction d'habitations groupées » pour les zones d'extension d'habitat, sans prévoir les garanties qui vont normalement de pair avec la procédure décrétable de planification, ni une nouvelle affectation, ni encore une indemnisation. La première branche du premier moyen coïncide avec le deuxième moyen dans l'affaire n° 8128 et avec le premier moyen dans l'affaire n° 8130. La deuxième branche du premier moyen des parties requérantes dans l'affaire n° 8131 concerne l'article 11 du décret du 26 mai 2023, qui règle la possibilité d'introduire une demande de développement. Elles critiquent le fait qu'aucune décision formelle n'est prise en cas de désaccord de la commune, mais que seule une position est exprimée dans un rapport. Il y a dès lors lieu de douter de l'existence dans ce cas d'un acte administratif attaquant, ce qui restreint de manière discriminatoire le droit d'accès au juge.

A.2.6. Selon le Gouvernement flamand, la réglementation attaquée ne peut pas être considérée comme un plan pouvant avoir des incidences notables sur l'environnement. La notion de « plans et programmes » concerne uniquement des actes des pouvoirs publics qui sont nécessaires pour permettre la délivrance d'un permis, et non

un cadre quelconque dont l'autorité de délivrance doit tenir compte lors de l'évaluation des demandes de permis. Le décret n'est pas « prescrit par une disposition législative ou administrative ». Il n'y a aucune base légale qui désigne les autorités qui sont compétentes pour l'établissement de ce décret ou qui définit la procédure pour l'établir. Il n'est pas non plus question d'un « ensemble significatif de critères et de modalités » pour l'octroi de permis, au sens de la jurisprudence de la Cour de justice. En effet, le cadre concret devra encore être mis au point, soit dans une décision de libération du conseil communal, soit dans un plan d'exécution spatial réaffectant la zone d'extension d'habitat et qui est soumis à l'obligation de procéder à une évaluation des incidences environnementales. Les travaux préparatoires le montrent clairement. Le Gouvernement flamand souligne que les dispositions attaquées ne dérogent pas aux prescriptions existantes du plan de secteur. L'on ne peut donc pas parler d'un recul significatif du degré de protection de l'environnement. Au contraire, les prescriptions existantes du plan de secteur s'en trouvent renforcées. Il relève la contradiction entre le quatrième moyen des parties requérantes dans l'affaire n° 8128 et leurs autres moyens, dans lesquels elles critiquent justement le fait qu'il subsisterait trop peu de possibilités de développement.

Le Gouvernement flamand conclut, sur la base de ses observations précédentes, qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle suggérée.

A.2.7. Le Gouvernement flamand fait valoir que les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus ne s'appliquent pas aux dispositions décrétales. Les différentes parties requérantes fondent leurs différents moyens sur une prémisse erronée. Leur affirmation selon laquelle le décret opérerait un changement d'affectation est manifestement inexacte. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur décretaal n'avait explicitement pas l'intention de modifier l'affectation des zones de réserve d'habitat. Au contraire, le caractère de réserve de ces zones a justement été confirmé. De même, pour le développement de projets de construction d'habitations groupées auquel se réfèrent les parties, il fallait déjà tenir compte du caractère de réserve, et il n'y avait aucun droit subjectif à un tel développement. La jurisprudence de toutes les juridictions compétentes a confirmé ce caractère de réserve. Dans la mesure où l'on ne peut pas parler d'un changement d'affectation par voie décretaal, les moyens manquent en fait, dès lors qu'ils effectuent une comparaison avec d'autres situations dans lesquelles un changement d'affectation est effectivement opéré. Cette comparaison n'est donc pas pertinente. Il en va de même de la comparaison entre des propriétaires de parcelles dans une zone d'extension d'habitat pour laquelle aucun plan d'exécution spatial n'a encore été élaboré, et des propriétaires de parcelles dans une zone d'extension d'habitat pour laquelle un plan d'exécution spatial a déjà été élaboré. Dans ce dernier cas, il est en effet question d'une affectation totalement nouvelle.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand fait valoir que les différences épinglées reposent sur un critère de distinction objectif, à savoir la prescription d'affectation des parcelles concernées. Ce critère est pertinent au regard de l'objectif d'intérêt général qui consiste, d'une part, à offrir une solution durable pour les zones d'extension d'habitat, à la lumière de la transition en matière de construction et de la préservation de l'espace ouvert restant, et, d'autre part, à lever les incertitudes juridiques qui pèsent sur ces zones. Dès lors que le décret attaqué instaure une limitation temporaire des actes urbanistiques autorisés, qui ne s'applique pas aux parcelles dotées d'autres affectations, cette différence est raisonnablement justifiée. Le choix posé en faveur des zones d'extension d'habitat est justifié par l'incidence importante sur l'occupation des terres, sans qu'il y ait pour l'affectation même de ces zones une trop grande incidence sur les possibilités de développement. En effet, pour ces zones, il s'agit uniquement de limiter temporairement le développement de projets de construction d'habitations groupées. Pour aboutir au même résultat dans d'autres zones d'affectation, telles que des zones d'habitat, il faudrait imposer des limitations qui auraient une incidence beaucoup plus grande. En outre, dans la pratique, la confusion régnait souvent quant aux possibilités d'aménagement à l'intérieur des zones d'extension d'habitat.

Selon le Gouvernement flamand, la réglementation attaquée ne produit pas des effets disproportionnés. Les propriétaires conservent la possibilité de demander à la commune de lancer la procédure de libération. Le conseil communal vérifiera si une libération sert l'intérêt général. Cela permet d'éviter que la limitation temporaire des constructions aille au-delà de ce qui est nécessaire pour la réalisation des objectifs d'intérêt général. Il en va de même d'une libération à l'initiative de la commune. En outre, tant la décision de libération que le refus de lancer la procédure de libération sont soumis à un contrôle juridictionnel. À cet égard, le moyen des parties requérantes dans l'affaire n° 8131 repose sur une prémisse erronée.

Selon le Gouvernement flamand, la réglementation attaquée favorise justement la sécurité juridique parce qu'elle prévoit explicitement que la Région flamande lancera au plus tard en 2040 une procédure de planification

pour la réaffectation des zones de réserve d'habitat résiduelles. Le fait que l'issue de cette procédure de planification n'est pas établie à l'avance est inhérent à la nature de cette procédure et vaut pour toutes les affectations.

Le Gouvernement flamand souligne enfin que les possibilités de participation applicables à un changement d'affectation, contrairement à celles qui sont applicables à la réglementation attaquée – qui n'implique aucun changement d'affectation –, visent surtout à garantir le droit à la protection d'un environnement sain. Cependant, la réglementation attaquée contribue justement à protéger l'environnement. Toutefois, s'il est procédé à une libération par le biais d'un plan d'exécution spatial ou d'une décision de libération, les possibilités de participation requises sont bien applicables.

En ce qui concerne la demande de maintien des effets

A.3.1. Le Gouvernement flamand demande en ordre subsidiaire que la Cour maintienne pour le passé les effets d'une disposition qui serait éventuellement à annuler, afin d'éviter l'insécurité juridique en ce qui concerne les décisions de libération prises dans l'intervalle et les permis qui en résultent. En effet, il s'agira souvent dans ces cas de projets qui étaient également possibles sous l'empire de la précédente réglementation.

A.3.2. Selon les parties requérantes, il n'y a pas lieu d'accéder à la demande de maintien des effets.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Les recours en annulation sont dirigés contre le décret de la Région flamande du 26 mai 2023 « modifiant le Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009, en ce qui concerne les zones de réserve d'habitat » (ci-après : le décret du 26 mai 2023). Par ce décret, le législateur décréte entend diminuer l'occupation des terres en Région flamande, en évitant que des « zones de réserve d'habitat » mal situées ou de faible qualité soient entamées (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2021-2022, n° 577/4, pp. 10 et 11).

B.1.2. L'article 6 du décret du 26 mai 2023 ajoute au titre V, chapitre VI, du Code flamand de l'aménagement du territoire une nouvelle section 4 (« Zones de réserve d'habitat »). Selon l'article 1.1.2, 19°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 2 du décret du 26 mai 2023, une zone de réserve d'habitat est une zone relevant de :

« a) l'affectation ' zone d'extension d'habitat ', visée à l'article 5.1.1 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur;

b) la prescription particulière d'affectation ' zone de réserve pour quartiers résidentiels ' d'un plan de secteur;

c) la prescription particulière d'affectation ' zone de réserve d'habitat ' d'un plan de secteur;

d) la prescription particulière d'affectation ' zone potentielle d'habitat ' d'un plan de secteur ».

B.1.3. Le nouvel article 5.6.10 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 8 du décret du 26 mai 2023, dispose :

« § 1er. Dans les zones de réserve d'habitat, les actes urbanistiques mentionnés à l'article 4.2.1 ou le lotissement de sols mentionné à l'article 4.2.15 ne peuvent être autorisés que dans les cas suivants :

1° sur la base d'une décision préalable du conseil communal telle que mentionnée dans la sous-section 2, en application des conditions et des charges éventuelles de cette décision de libération;

2° sur la base des dispositions mentionnées à l'article 5.6.14;

3° dans la mesure où ils répondent aux exigences d'un plan général d'aménagement ou d'un plan particulier d'aménagement, sans préjudice de l'application des dispositions du chapitre IV du titre IV.

Par dérogation à l'alinéa 1er, des permis d'environnement peuvent être délivrés dans les zones de réserve d'habitat pour les demandes qui s'appuient sur les possibilités de dérogation énumérées au titre IV, chapitre IV.

§ 2. Les possibilités mentionnées au paragraphe 1er ne s'appliquent pas aux zones désignées comme des zones d'espace ouvert vulnérables du point de vue de l'eau, conformément à l'article 5.6.8, § 3 ».

B.1.4. Les nouveaux articles 5.6.11 et 5.6.12 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été insérés par les articles 10 et 11 du décret du 26 mai 2023, déterminent le mode d'adoption de la décision de libération, telle que mentionnée à l'article 5.6.10, § 1er, 1°, du Code flamand de l'aménagement du territoire :

« Art. 5.6.11. § 1er. Le conseil communal peut décider, à l'initiative du collège des bourgmestre et échevins, qu'une zone de réserve d'habitat doit être entièrement ou partiellement libérée à des fins d'habitat, ainsi que pour des activités et infrastructures connexes de l'habitat et compatibles avec celui-ci, adaptées et intégrables dans la zone de réserve d'habitat et son environnement. Une libération partielle concerne une partie cohérente et spatialement distincte de la zone de réserve d'habitat.

§ 2. La libération ou non d'une zone de réserve d'habitat ou d'une partie de celle-ci est évaluée sur la base :

1° des dispositions du schéma de structure d'aménagement communal ou du plan de politique spatiale communale ou intercommunale, ou d'un projet de celui-ci;

2° des dispositions du plan de politique spatiale provinciale et du plan de politique spatiale pour la Flandre, ou d'un projet de ceux-ci;

3° des principes et objectifs mentionnés à l'article 1.1.4;

4° de la gestion des eaux, en particulier la préservation de la capacité de stockage des eaux, lorsque cela est pertinent;

5° de l'objectif social contraignant de la commune tel que déterminé conformément au chapitre 2 du titre 3 du Code flamand du Logement de 2021, et de l'état d'avancement de sa réalisation.

Si la libération d'une partie d'une zone de réserve d'habitat est envisagée, il sera également vérifié si cette libération n'hypothèque pas l'affectation ou la réaffectation ultérieure des parties restantes de la zone de réserve d'habitat.

Le conseil communal ne peut libérer tout ou partie d'une zone de réserve d'habitat que si cela est conforme au schéma de structure d'aménagement communal ou au plan de politique spatiale communale ou intercommunale.

Si le conseil communal libère partiellement une zone de réserve d'habitat, il indique les raisons pour lesquelles il ne libère pas la totalité mais seulement la partie concernée de la zone de réserve d'habitat. Ce faisant, il montre également qu'il s'agit d'une partie cohérente et spatialement distincte, dont la libération n'hypothèque pas l'affectation ou la réaffectation ultérieure des parties restantes de la zone de réserve d'habitat.

§ 3. Une décision de conseil communal libérant tout ou partie d'une zone de réserve d'habitat détermine les conditions d'un développement spatial qualitatif de la zone libérée. Ces conditions concernent au moins la typologie et la densité des logements, la mixité des fonctions, et les espaces verts et la gestion des eaux. La décision de libération et les conditions qui l'accompagnent constituent un règlement en vertu de l'article 5.1.1 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur.

Les conditions mentionnées à l'alinéa 1er garantissent une efficacité spatiale élevée et une utilisation parcimonieuse de l'espace grâce à un regroupement minimal des habitations et à des infrastructures partagées.

§ 4. Une décision de conseil communal libérant tout ou partie d'une zone de réserve d'habitat peut imposer des charges appropriées pour améliorer la qualité environnementale d'une zone de réserve d'habitat et de ses environs. Ces charges peuvent concerner, entre autres, le renforcement de l'intégration paysagère et du veinage vert-bleu, la sauvegarde ou la création d'espaces communs et d'espaces verts communs, l'accessibilité intégrale, la résilience climatique, l'optimisation énergétique, l'imbrication fonctionnelle qualitative et l'utilisation

économique et durable de l'espace. Elles peuvent prendre la forme, en tout ou en partie, du versement d'un montant destiné à l'exécution des actes et travaux mentionnés dans le présent alinéa.

Les charges mentionnées à l'alinéa 1er sont conformes aux dispositions relatives aux charges mentionnées aux articles 75 à 77 du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement.

Les charges mentionnées à l'alinéa 1er sont reprises dans les permis d'environnement délivrés dans la zone de réserve d'habitat, ou dans les accords conclus entre la commune et le demandeur d'un permis d'environnement avant la délivrance du permis d'environnement.

§ 5. Une décision du conseil communal visant à libérer tout ou partie d'une zone de réserve d'habitat contient les conclusions des évaluations environnementales prescrites au niveau du plan, indique comment celles-ci ont été intégrées dans la décision et, le cas échéant, indique les mesures de surveillance prises dans le cadre des évaluations d'incidences réalisées.

Art. 5.6.12. § 1er. Le collège des bourgmestre et échevins prend l'initiative de libérer tout ou partie d'une zone de réserve d'habitat.

§ 2. Le titulaire de droits réels sur un ou plusieurs terrains situés dans une zone de réserve d'habitat, ou son mandataire, peut demander au collège des bourgmestre et échevins de procéder à une initiative telle que visée au paragraphe 1 en introduisant une demande de concertation sur une libération totale ou partielle. La demande contient une description et une interprétation concrètes du développement souhaité et de sa capacité d'intégration dans l'environnement. Le demandeur doit également démontrer sa capacité à mettre en place une utilisation spatiale conforme aux nécessités sociétales et aux critères de qualité, telle que mentionnée à l'article 1.1.4, dans la zone de réserve d'habitat ou dans une partie cohérente de celle-ci.

Le collège des bourgmestre et échevins invite à la concertation le département et les instances désignés en vertu de l'article 7.4.4/1, § 4, alinéa 1er.

Le rapport de la concertation doit contenir la position du collège des bourgmestre et échevins sur le lancement ou non d'une initiative pour la libération de la zone de réserve d'habitat, en tenant compte des critères et des exigences de l'article 5.6.11.

Le rapport de la concertation est remis au demandeur par envoi sécurisé.

§ 3. Si le collège des bourgmestre et échevins estime que tout ou partie de la zone de réserve d'habitat peut être libéré, le conseil communal établit provisoirement une décision de libération, reprenant les conditions prévues et les charges éventuelles visées à l'article 5.6.11, § 3 et § 4, ainsi que la norme visée à l'article 5.97 du Code flamand du Logement de 2021.

La libération d'une zone de réserve d'habitat est soumise à une enquête publique, dans le respect des règles suivantes :

1° l'enquête publique dure soixante jours;

2° toute partie intéressée peut soumettre des commentaires et des objections par écrit ou par voie numérique au cours de cette période.

Les modalités de l'enquête publique prévues à l'article 7.4.4/1, § 3, alinéa 2, s'appliquent *mutatis mutandis*.

§ 4. Le collège des bourgmestre et échevins recueille l'avis préalable du département et des instances désignés en vertu de l'article 7.4.4/1, § 4, alinéa 1er.

Les avis sont émis dans un délai de déchéance de soixante jours, à compter du jour suivant la date de réception de la demande d'avis. Si aucun avis n'est rendu dans ce délai, l'obligation en matière d'avis peut être ignorée.

§ 5. L'enquête publique, mentionnée au paragraphe 3, et l'émission d'avis, mentionnée au paragraphe 4, peuvent coïncider en tout ou en partie.

A l'issue de la période d'enquête et de consultation, le collège des bourgmestre et échevins est chargé de rassembler et de coordonner tous les avis, commentaires et objections au nom du conseil communal. Le collège des bourgmestre et échevins peut confier cette tâche à la commission communale pour l'aménagement du territoire.

§ 6. Le conseil communal décide de la libération d'une zone de réserve d'habitat dans un délai de nonante jours à compter de la fin de l'enquête publique mentionnée au paragraphe 3 ou de la fin de la période de consultation mentionnée au paragraphe 4, en comptant à partir de la date la plus récente.

§ 7. Une décision du conseil communal de libérer une zone de réserve d'habitat est immédiatement transmise au département par envoi sécurisé.

Le Gouvernement flamand dispose d'un délai de quarante-cinq jours, à compter du lendemain de la signification visée à l'alinéa 1er, pour suspendre l'exécution de la décision de libération du conseil communal. Une suspension ne peut être partielle. La décision de libération du conseil communal peut uniquement être suspendue :

1° en cas d'incompatibilité manifeste avec les dispositions du schéma de structure d'aménagement communal ou du plan de politique spatiale communale ou intercommunale;

2° en raison d'un conflit avec des actes administratifs régionaux publiés ou des décisions politiques concernant des plans d'aménagement du territoire, des projets ou la sauvegarde de la capacité de stockage des eaux dans certaines zones;

3° en cas de non-respect de formalités substantielles ou des exigences de l'article 5.6.11.

Une copie de la décision de suspension est transmise au collège des bourgmestre et échevins par envoi sécurisé dans un délai d'ordre de dix jours.

En cas de suspension, le conseil communal dispose d'un délai de nonante jours, à compter du lendemain de l'envoi de la décision de suspension au collège des bourgmestre et échevins, pour adopter une nouvelle décision communale de libération de la zone de réserve d'habitat.

Dans cette nouvelle décision du conseil communal, seules des modifications fondées sur ou résultant de la décision de suspension peuvent être apportées à la décision de suspension du conseil communal.

Si le conseil communal n'adopte pas une nouvelle décision dans le délai de nonante jours, la décision suspendue du conseil communal devient caduque.

Une nouvelle décision du conseil communal de libérer une zone de réserve d'habitat est immédiatement transmise au département par envoi sécurisé.

Le Gouvernement flamand dispose ensuite d'un délai de quarante-cinq jours, à compter du lendemain de la signification visée à l'alinéa 5, pour annuler la nouvelle décision du conseil communal. La décision de libération du conseil communal ne peut être annulée que pour les motifs mentionnés à l'alinéa 2. Une annulation peut être totale ou partielle.

§ 8. Si une décision du conseil communal de libérer une zone de réserve d'habitat n'est pas suspendue ou annulée à temps, elle est publiée par extrait au *Moniteur belge* et inscrite au registre des plans visé à l'article 5.1.1.

La décision du conseil communal entre en vigueur quatorze jours après la publication par extrait au *Moniteur belge*.

§ 9. Le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités concernant :

1° la forme, le contenu et le mode d'introduction d'une demande de concertation sur une libération totale ou partielle;

2° l'invitation à cette concertation;

3° l'échange de pièces de dossier et de demandes d'avis et d'avis ».

B.1.5. L'article 5.6.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 14 du décret du 26 mai 2023, énonce un régime transitoire pour les zones de réserve d'habitat déjà entièrement ou partiellement développées :

« Les terrains en zone de réserve d'habitat situés dans la partie non déchu d'un permis d'environnement pour le lotissement de sols ou pour lesquels un permis de construction d'habitations groupées non déchu a été délivré sont soumis aux dispositions de l'article 5.1.0 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur, étant entendu que les éventuelles prescriptions de lotissement restent d'application. Les prescriptions de lotissement peuvent être adaptées en application des articles 84, 85 et 86 du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement ».

B.1.6. L'article 5.6.15 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 16 du décret du 26 mai 2023, règle la possibilité pour la commune de définir

l'affectation, l'aménagement ou la gestion de la zone de réserve d'habitat dans un plan d'exécution spatial. Cette disposition prévoit également que, pour les terrains pour lesquels aucune décision de libération n'a été prise avant le 1er janvier 2040 et qui n'ont pas non plus été réaffectés, le Gouvernement flamand établit un plan d'exécution spatial au plus tard le 31 décembre 2043 :

« Les communes peuvent définir l'affectation, l'aménagement ou la gestion de la zone de réserve d'habitat dans un plan d'exécution spatial ou dans la partie identifiable d'un arrêté relatif au projet qui vaut plan d'exécution spatial.

Pour les terrains pour lesquels aucune décision du conseil communal de libérer une zone de réserve d'habitat n'a été prise avant le 1er janvier 2040 conformément aux articles 5.6.11 et 5.6.12 et qui n'ont pas non plus été réaffectés au moyen d'un plan d'exécution spatial, le Gouvernement flamand adopte définitivement un plan d'exécution spatial incluant la zone au plus tard le 31 décembre 2043 ».

B.1.7. L'article 3 du décret du 26 mai 2023 modifie l'article 2.6.1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire de sorte qu'une indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale est accordée lorsqu'une zone de réserve d'habitat qui entrait en ligne de compte pour une décision de libération n'entre plus en considération, selon les prescriptions du nouveau plan d'exécution spatial, pour un permis de construire ou de lotir. L'article 2.6.1, § 2, ainsi modifié, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose :

« L'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale est accordée lorsque, selon les prescriptions urbanistiques du nouveau plan d'exécution spatial applicables à une parcelle, cette parcelle n'entre plus en ligne de compte pour un permis de construire, tel que visé à l'article 4.2.1, 1^o, ou de lotir, alors que, selon les prescriptions urbanistiques applicables à la parcelle et reprises aux plans d'aménagement ou plans d'exécution spatiaux en vigueur le jour précédant l'entrée en vigueur de ce plan définitif, elle entrait bien en ligne de compte pour un permis de construire ou de lotir, ou pour une décision du conseil communal de libérer tout ou partie d'une zone de réserve résidentielle telle que visée à l'article 5.6.11 ».

B.1.8. Les articles 18 et 19 du décret du 26 mai 2023 contiennent plusieurs dispositions transitoires :

« Art. 18. A partir de l'entrée en vigueur du présent décret, aucun permis d'environnement pour le lotissement de sols ou pour des actes urbanistiques ne peut être octroyé dans des zones de réserve d'habitat sur la base d'un accord de principe ' qui a été délivré conformément à l'article 5.6.6, § 2, ou intégré par l'article 5.6.6, § 3, du Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009, tel que ces dispositions s'appliquaient jusqu'au 7 juillet 2023 ' ou en référence aux prescriptions de l'article 5.1.1 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à

la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur, ou en référence aux prescriptions particulières des plans de secteur pour les zones de réserve pour quartiers résidentiels, les zones de réserve d'habitat ou les zones potentielles d'habitat.

Par dérogation à l'alinéa 1er, les demandes de permis d'environnement pour le lotissement de sols ou pour des actes urbanistiques qui ont été introduites de manière recevable et complète en première instance administrative avant l'entrée en vigueur du présent décret sont évaluées sur la base des règles applicables avant l'entrée en vigueur du présent décret, pour autant que ces demandes se réfèrent aux prescriptions de l'article 5.1.1 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur, ou aux prescriptions particulières des plans de secteur pour les zones de réserve pour quartiers résidentiels, les zones de réserve d'habitat ou les zones potentielles d'habitat.

Par dérogation à l'alinéa 1er, les demandes de permis d'environnement pour le lotissement de sols ou pour des actes urbanistiques peuvent être accordées sur la base d'un accord de principe existant, à condition que ces demandes aient été introduites de manière recevable et complète en première instance administrative dans un délai d'un an à compter de l'entrée en vigueur du présent décret.

Art. 19. Les demandes d'accord de principe qui ont été introduites en application de l'article 5.6.6, § 2 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009, tel que cette disposition s'appliquait jusqu'au 7 juillet 2023, et sur lesquelles la députation ne s'est pas encore prononcée à la date de l'entrée en vigueur du présent décret sont réputées refusées de plein droit ».

Quant au fond

En ce qui concerne les moyens pris de la violation du droit de propriété

B.2. Le troisième moyen dans l'affaire n° 8128 est pris de la violation, par le décret du 26 mai 2023, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel). Les parties requérantes font valoir que le décret restreint de manière disproportionnée le droit au respect de leurs biens en instaurant une interdiction de construction de fait pour de nouveaux projets de construction d'habitations groupées.

Le deuxième moyen dans l'affaire n° 8130 est pris de la violation, par le décret du 26 mai 2023, de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel. Selon les parties requérantes, l'on peut parler d'une expropriation de fait.

Le premier moyen dans l'affaire n° 8131, en sa troisième branche, est pris de la violation, par l'article 16 du décret du 26 mai 2023, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel et avec le principe de la sécurité juridique, en ce que l'obligation d'établir d'ici 2043 un plan d'exécution spatial pour les zones non encore aménagées plongerait les propriétaires dans l'incertitude quant à l'affectation finale de leurs parcelles.

Le premier moyen dans l'affaire n° 8131, en sa quatrième branche, est pris de la violation, par le décret du 26 mai 2023, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, en ce que l'affectation immédiatement exécutoire relative à la « construction d'habitations groupées » a été abrogée pour les zones d'extension d'habitat sans indemnisation.

B.3.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.3.2. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

B.3.3. L'article 1er du Premier Protocole additionnel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.3.4. L'article 1er du Premier Protocole additionnel ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition attaquée.

B.4. Les dispositions attaquées instaurent une nouvelle réglementation en ce qui concerne les possibilités de développement dans des zones de réserve d'habitat. Bien que cette réglementation s'accompagne de restrictions au droit de propriété, elle n'entraîne aucun transfert obligatoire de propriété. On ne saurait dès lors prétendre que cette mesure contient une restriction du droit de propriété qui équivaut à une expropriation.

B.5.1. L'article 1er du Premier Protocole additionnel offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

La restriction du droit de propriété découlant d'une modification des possibilités de développement « [réglemente] l'usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens du second alinéa de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, et relève donc de l'application de cette disposition conventionnelle, lue en combinaison avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution.

B.5.2. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.5.3. Le seul fait que l'autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a pas pour conséquence qu'elle soit tenue à indemnisation.

Ainsi, l'établissement, par ou en vertu d'une disposition législative, d'une restriction du droit de propriété dans l'intérêt général ne confère pas, en principe, au propriétaire du fonds servant un droit à réparation (Cass., 16 mars 1990, ECLI:BE:CASS:1990:ARR.19900316.8;

CEDH, 25 juin 2015, *Couturon c. France*, ECLI:CE:ECHR:2015:0625JUD002475610, §§ 34 à 43).

De même, « lorsqu'une mesure de réglementation de l'usage des biens est en cause, l'absence d'indemnisation est l'un des facteurs à prendre en compte pour établir si un juste équilibre a été respecté, mais elle ne saurait, à elle seule, être constitutive d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 » (voy. notamment CEDH, grande chambre, 29 mars 2010, *Depalle c. France*, ECLI:CE:ECHR:2010:0329JUD003404402, § 91; 26 avril 2011, *Antunes Rodrigues c. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2011:0426JUD001807008, § 32).

B.5.4. C'est au législateur compétent qu'il appartient de déterminer les cas dans lesquels une restriction du droit de propriété peut donner lieu à une indemnité et les conditions auxquelles cette indemnité peut être octroyée, sous réserve du contrôle exercé par la Cour quant au caractère raisonnable et proportionné de la mesure prise.

B.6.1. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur décrétal souhaite limiter l'occupation des terres en Flandre, en évitant que des zones de réserve d'habitat inadaptées soient entamées, sans exclure le développement de zones de réserve d'habitat de qualité (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2021-2022, n° 577/4, p. 11). En excluant les possibilités directes d'obtenir un permis, le législateur décrétal voulait donner aux communes la possibilité de réaliser leurs choix stratégiques d'aménagement (*ibid.*). Le législateur décrétal voulait en même temps instaurer pour le développement de zones de réserve d'habitat une réglementation uniforme et transparente offrant davantage de garanties en matière de pondération spatiale et d'évaluation environnementale (*ibid.*, pp. 10 et 12).

Au regard de ces objectifs, il est raisonnablement justifié d'exclure à l'égard des zones concernées la possibilité d'obtenir des permis sans que soit évalué au préalable le caractère souhaitable de la libération.

B.6.2. En outre, la réglementation attaquée ne produit pas des effets disproportionnés. Avant l'entrée en vigueur du décret du 26 mai 2023, les possibilités de développement dans les zones de réserve d'habitat étaient réglées à l'article 5.1.1 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972

« relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur » (ci-après : l'arrêté royal du 28 décembre 1972) et au titre V, chapitre VI, division 1re, sous-division 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

L'article 5.1.1 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 prévoit que les zones d'extension de l'habitat sont réservées exclusivement à la « construction groupée d'habitations » tant que l'autorité compétente ne s'est pas prononcée sur l'aménagement de la zone et que, selon le cas, soit ladite autorité n'a pas pris de décision d'engagement des dépenses relatives aux équipements, soit que ces derniers n'ont pas fait l'objet d'un engagement accompagné de garantie de la part du promoteur. Par conséquent, les zones d'extension d'habitat non aménagées sont exclusivement réservées à la construction groupée d'habitations. Selon la jurisprudence, il y a lieu d'entendre par « construction groupée d'habitations » au sens de l'article 5.1.1 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 la construction simultanée de plusieurs bâtiments destinés à l'habitation qui forment un ensemble cohérent. À cet égard, la notion de « construction groupée d'habitations » ne saurait être interprétée si largement qu'il devienne possible d'entamer la zone d'extension d'habitation par des projets de constructions individuelles sans que l'autorité compétente se soit prononcée sur l'aménagement de la zone (CE, 16 septembre 2021, n° 251.506, ECLI:BE:RVSCE:2021:ARR.251.506).

En dehors de la possibilité de demander directement un permis pour une construction groupée d'habitations, les autres possibilités de développement étaient énumérées au titre V, chapitre VI, division 1re, sous-division 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire. L'article 5.6.5 de ce Code prévoyait que la commune pouvait transformer une zone d'extension d'habitat en zone d'habitat à l'aide d'un plan d'exécution spatial ou d'un plan d'aménagement, pour autant qu'une note explicative jointe à ce plan d'affectation inclue une vision sur la politique communale de logement ou qu'elle se réfère à une vision politique existante dans le schéma de structure d'aménagement communal. L'article 5.6.6. § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire prévoyait, d'une part, la possibilité que des zones d'extension d'habitat, des zones de réserve pour quartiers résidentiels et des zones potentielles résidentielles soient entamées pour la réalisation d'une offre de logements sociaux par une organisation de logement social. D'autre part, un permis d'environnement pour la construction de logements ou pour le lotissement de terrains dans une zone d'extension d'habitat pouvait être octroyé si le requérant disposait d'un accord de principe de la députation dans lequel il était confirmé que le développement prévu pouvait être intégré dans la politique locale de logement, telle qu'elle

avait été créée dans le schéma de structure d'aménagement communal et, le cas échéant, dans d'autres documents politiques publics. Un accord de principe contraignait la commune à établir dans l'année un avant-projet de plan d'exécution spatial ou de plan d'aménagement.

L'article 5 du décret du 26 mai 2023 a abrogé le titre V, chapitre VI, division 1re, sous-division 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire. Bien que l'article 5.1.1 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 n'ait pas été abrogé formellement, il ressort du nouvel article 5.6.10 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 8 du décret du 26 mai 2023, que l'application directe de l'article 5.1.1 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 n'est plus possible.

B.6.3. Il découle de ce qui précède que les possibilités de construire dans des zones de réserve d'habitat étaient déjà limitées avant l'entrée en vigueur du décret du 26 mai 2023. Bien que l'on ait supprimé la possibilité que des zones soient directement entamées par la délivrance d'un permis pour une construction d'habitations groupées, il résulte de ce qui est dit en B.1.2 et B.1.3 que la nouvelle réglementation n'emporte pas non plus une interdiction totale de bâtir.

B.6.4. En outre, la réglementation est assortie de plusieurs garanties. Le titulaire de droits réels sur un ou plusieurs terrains situés dans une zone de réserve d'habitat, ou son mandataire, peut demander au collège des bourgmestre et échevins de prendre l'initiative de libérer une zone de réserve d'habitat (article 5.6.12, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 11 du décret du 26 mai 2023). Le refus de prendre une telle initiative constitue un acte administratif qui peut être attaqué (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2020-2021, n° 577/2, p. 16).

Des possibilités spécifiques s'appliquent dans des zones de réserve d'habitat qui ont déjà été totalement ou partiellement développées, sur la base de permis de lotir ou de permis de construction d'habitations groupées non périmés (article 5.6.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 14 du décret du 26 mai 2023). Ces terrains sont réputés se situer dans une zone d'habitat. Des dispositions transitoires ont également été prévues pour les demandes de permis d'environnement qui étaient pendantes avant l'entrée en vigueur du décret du 26 mai 2023 (articles 18 et 19 du décret du 26 mai 2023).

Enfin, un calendrier précis a été prévu pour l'aménagement des zones pour lesquelles la commune n'a pris aucune décision de libération et n'a adopté aucun plan d'exécution spatial (article 5.6.15 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 16 du décret du 26 mai 2023). Contrairement à ce que soutient la partie requérante dans la troisième branche de son premier moyen dans l'affaire n° 8131, cette obligation n'entraîne pas une incertitude supplémentaire pour les propriétaires concernés.

Les plans d'exécution spatiaux et les plans d'aménagement peuvent à tout moment être adoptés ou remplacés, en tout ou en partie (article 2.2.2, § 3, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire), de sorte que les justiciables ne peuvent pas légitimement tabler sur le maintien sans modification, dans le futur, de prescriptions urbanistiques. Enfin, l'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale a été adaptée, si bien que, lorsque les zones de réserve d'habitat font l'objet d'un plan d'exécution spatial, il sera tenu compte de la mesure dans laquelle la parcelle entrerait en considération pour un permis de bâtir ou de lotir avant l'entrée en vigueur du décret (article 2.6.1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par l'article 3 du décret du 26 mai 2023).

B.7. Le troisième moyen dans l'affaire n° 8128, le deuxième moyen dans l'affaire n° 8130 et le premier moyen dans l'affaire n° 8131, en ses troisième et quatrième branches, ne sont pas fondés.

En ce qui concerne les moyens pris de la violation des exigences en matière de protection de l'environnement

B.8. Le premier moyen dans l'affaire n° 8128 est pris de la violation, par le décret du 26 mai 2023, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 2 et 3 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 « relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » (ci-après : la directive 2001/42/CE). Le quatrième moyen dans l'affaire n° 8128 est également pris de la violation, par le décret du 26 mai 2023, de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution. La première branche du premier moyen, la troisième branche du premier moyen et le deuxième moyen dans l'affaire n° 8131 vont dans ce sens.

Le deuxième moyen dans l'affaire n° 8128 est pris de la violation, par le décret du 26 mai 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 7 et 8 de la Convention 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). Le premier moyen dans l'affaire n° 8130 va dans ce sens.

Le premier moyen dans l'affaire n° 8131, en sa deuxième branche, est pris de la violation, par l'article 11 du décret du 26 mai 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus, en ce qu'on n'aperçoit pas clairement si le refus de lancer une procédure de libération constitue un acte administratif qui peut être attaqué.

Les parties requérantes font valoir qu'avant de modifier une prescription de plan de secteur, une autorité planificatrice devrait, en principe, élaborer un plan d'exécution spatial. Cette procédure offre des garanties tant matérielles que procédurales. En précisant la prescription du plan de secteur non pas dans un plan d'exécution spatial, mais par une modification décrétole, le législateur décrétole a traité le développement des zones de réserve d'habitat différemment du développement de zones relevant d'autres prescriptions du plan de secteur.

Les parties requérantes font valoir que cette modification décrétole relève de l'application de la directive 2001/42/CE et que son adoption devait faire l'objet d'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement conformément à la directive précitée, ainsi que de la participation visée aux articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus.

Les parties requérantes font également valoir qu'une modification d'une prescription de plan de secteur qui n'est pas concernée par le décret du 26 mai 2023 se fait au moyen d'un plan d'exécution spatial et que, conformément aux dispositions en vigueur, elle est soumise à un rapport des incidences sur l'environnement, afin que les justiciables soient informés des incidences du changement d'affectation sur l'environnement, alors que la disposition attaquée ne prévoit rien de tout cela, de sorte que les justiciables ayant des intérêts dans les zones de réserve d'habitat perdent les droits que protège l'établissement d'un plan d'exécution spatial en ce qui concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement, sans que la réduction du degré

de protection contribue à l'objectif fixé. Ceci ferait naître une différence de traitement qui ne repose pas sur un critère objectif et qui n'est pas raisonnablement justifiée. Les parties requérantes allèguent également que le fait de soustraire la modification d'une prescription de plan de secteur à l'évaluation des incidences sur l'environnement entraîne un recul significatif du degré de protection en matière d'environnement, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général. Il serait ainsi instauré, en ce qui concerne la participation du public, une différence de traitement qui ne repose pas sur un critère objectif et qui n'est pas raisonnablement justifiée.

B.9. Les dispositions mentionnées en B.8 contiennent des obligations relatives à l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales et à la participation du public.

La directive 2001/42/CE concerne l'évaluation environnementale des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Il s'agit en particulier de plans et programmes, ainsi que de leurs modifications, qui sont élaborés et/ou adoptés par une instance au niveau national, régional ou local, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, pour autant qu'ils relèvent de l'application de cette directive.

L'article 7 de la Convention d'Aarhus impose de soumettre « l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement » à une procédure de participation du public, dont il fixe certaines modalités. Plus précisément, des dispositions pratiques et/ou autres adéquates doivent être prises, en vue de la participation du public, dans un cadre transparent et équitable, après qu'aurent été fournies à ce public les informations nécessaires. L'article 8 de la même Convention prévoit que les parties s'emploient à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d'élaboration par des autorités publiques de dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement; cet article précise que les résultats de la participation du public doivent être pris en considération dans toute la mesure du possible.

B.10. Les parties requérantes font valoir que la procédure d'adoption du décret attaqué devait faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement conformément aux directives précitées, ainsi que de la participation visée aux articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus.

B.11.1. Comme il est dit en B.1.4 et en B.6.3, le décret du 26 décembre 2023 modifie les possibilités de développement pour les zones de réserve d'habitat.

Même si le décret du 26 décembre 2023 a donc des répercussions sur les plans de secteur applicables, il ne saurait être considéré, qu'il soit examiné séparément ou lu dans son contexte, comme un acte qui établit, « en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement », ainsi que la Cour de justice de l'Union européenne a précisé la notion de « plans et programmes » visée à l'article 2, *a*), de la directive 2001/42/CE (CJUE, 27 octobre 2016, C-290/15, *D'Oultremont e.a.*, ECLI:EU:C:2016:816, point 49; grande chambre, 25 juin 2020, C-24/19, *A e.a.*, ECLI:EU:C:2020:503, point 67). À cet égard, la disposition est comparable à celle que la Cour a dû examiner dans son arrêt n° 33/2019 du 28 février 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.033).

B.11.2. Le Code flamand de l'aménagement du territoire, dont le décret du 26 mai 2023 n'adapte qu'une petite partie, ne saurait en effet être comparé aux mesures mentionnées dans l'arrêt n° 33/2019, qui, selon la Cour de justice, doivent être considérées comme un « plan » ou un « programme » au sens de la directive 2001/42/CE, qu'il s'agisse d'une réglementation relative à la gestion durable de l'azote en agriculture (B.20.2 de cet arrêt), qui comprend un programme d'action pour des zones vulnérables adopté en vertu de la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 « concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles », d'un plan spécial visant l'aménagement des sols (B.20.3 de cet arrêt), d'un plan d'aménagement des sols destiné à une agglomération métropolitaine (B.20.5 de cet arrêt), d'un arrêté fixant pour une région des normes techniques, des conditions d'exploitation (notamment, les ombres stroboscopiques), des conditions relatives à la prévention des accidents et des incendies (entre autres, la mise à l'arrêt d'une éolienne), aux normes de niveau sonore, à la remise en état ainsi qu'à la constitution d'une sûreté pour les éoliennes en tant qu'élément d'un cadre de référence plus large (B.20.6 de cet arrêt), d'un arrêté qui supprime et remplace dans les limites du périmètre défini dans un plan annexé le titre d'un règlement régional d'urbanisme relatif aux caractéristiques des constructions et de leurs abords

(B.20.7 de cet arrêt), ou d'un arrêté déterminant le périmètre de remembrement urbain relatif à une zone déterminée (B.20.8 de cet arrêt).

B.11.3. Bien que le champ d'application de la directive 2001/42/CE doive être interprété largement, dès lors que cette directive tend à garantir un haut niveau de protection de l'environnement, et bien que, dans des circonstances particulières, certains actes de nature réglementaire doivent être considérés comme des « plans » ou des « programmes » relevant du champ d'application de cette directive, il n'en reste pas moins que ni la réglementation en tant que telle, ni la législation en tant que telle n'entrent dans son champ d'application. Considérer que le Code flamand de l'aménagement du territoire ou certaines de ses parties relèvent de l'application de la directive reviendrait à dire que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive.

Comme la Cour l'a jugé dans son arrêt n° 33/2019, une telle conclusion ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, « conformément à la [...] directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale » (article 1er).

En effet, dans les développements de la proposition d'une directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, il est mentionné :

« 1.2. La proposition définit la procédure d'évaluation relative aux plans et programmes publics définis à l'article 2 de la directive. Elle se limite par conséquent au niveau de la planification et de la programmation du processus décisionnel et ne s'applique donc pas au niveau politique plus général de prise de décision, au sommet de la hiérarchie décisionnelle. S'il est important que les décisions politiques générales prennent l'environnement en compte, les exigences de procédure de la présente proposition peuvent s'avérer inadéquates pour réaliser cet objectif. Les décisions de politique générale se développent très soupagement et une approche différente pourrait être requise pour y intégrer les considérations environnementales. La Commission poursuit l'étude de cette question » (COM(96) 511 def., p. 2).

Cette conception n'a pas changé dans la suite du processus législatif. Le rapport sur la proposition d'une directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (COM(96)0511 - C4-0191/97 - 96/0304(SYN)), rédigé par

la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs du Parlement européen, donne encore des précisions utiles quant aux définitions des termes « plan » et « programme », en se référant à la littérature spécialisée :

« Plan : un ensemble d'objectifs coordonnés et fixés dans le temps pour appliquer la politique;

Programme : un ensemble de projets dans un domaine déterminé » (Parlement européen, Doc. A4-0245/98, PE 226.408/def., p. 26).

B.12.1. La Cour de justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des directives prises par les institutions de l'Union européenne (article 267, premier alinéa, *b*), lu en combinaison avec l'article 288, premier alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE)).

Lorsqu'une question d'interprétation du droit de l'Union européenne est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours en vertu du droit national, cette juridiction est tenue de poser la question à la Cour de justice, conformément à l'article 267, troisième alinéa, du TFUE.

Ce renvoi n'est toutefois pas nécessaire lorsque cette juridiction a constaté que la question soulevée n'est pas pertinente, que la disposition du droit de l'Union en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable (CJCE, 6 octobre 1982, C-283/81, *CILFIT*, ECLI:EU:C:1982:335, point 21; CJUE, grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, *Conorzio Italian Management et Catania Multiservizi SpA*, ECLI:EU:C:2021:799, point 33). À la lumière de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, ces motifs doivent ressortir à suffisance de la motivation de l'arrêt par lequel la juridiction refuse de poser la question préjudicielle (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19 précité, point 51).

L'exception du défaut de pertinence a pour effet que la juridiction nationale n'est pas tenue de poser une question lorsque « la question n'est pas pertinente, c'est-à-dire dans les cas où la réponse à cette question, quelle qu'elle soit, ne pourrait avoir aucune influence sur la solution

du litige » (CJUE, 15 mars 2017, C-3/16, *Aquino*, ECLI:EU:C:2017:209, point 43; grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, point 34).

L'exception selon laquelle l'interprétation correcte du droit de l'Union s'impose avec évidence implique que la juridiction nationale doit être convaincue que la même évidence s'imposerait également aux autres juridictions de dernier ressort des autres États membres et à la Cour de justice. Elle doit à cet égard tenir compte des caractéristiques propres au droit de l'Union, des difficultés particulières que présente l'interprétation de ce dernier et du risque de divergences de jurisprudence au sein de l'Union. Elle doit également tenir compte des différences entre les versions linguistiques de la disposition concernée dont elle a connaissance, notamment lorsque ces divergences sont exposées par les parties et sont avérées. Enfin, elle doit également avoir égard à la terminologie propre à l'Union et aux notions autonomes dans le droit de l'Union, ainsi qu'au contexte de la disposition applicable à la lumière de l'ensemble des dispositions du droit de l'Union, de ses finalités et de l'état de son évolution à la date à laquelle l'application de la disposition en cause doit être faite (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, points 40-46).

Pour le surplus, une juridiction nationale statuant en dernier ressort peut s'abstenir de soumettre une question préjudicielle à la Cour « pour des motifs d'irrecevabilité propres à la procédure devant cette juridiction, sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité » (CJCE, 14 décembre 1995, C-430/93 et C-431/93, *Van Schijndel et Van Veen*, ECLI:EU:C:1995:441, point 17; CJUE, 15 mars 2017, C-3/16, précité, point 56; grande chambre, 6 octobre 2021, C-561/19, précité, point 61).

B.12.2. Dès lors que la Cour de justice a déjà suffisamment précisé l'interprétation des dispositions pertinentes de la directive 2001/42/CE, il n'est pas nécessaire de poser la question préjudicielle suggérée par les parties requérantes dans l'affaire n° 8128.

B.13. Les moyens mentionnés en B.8, en ce qu'ils sont pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec la directive 2001/42/CE, ne sont pas fondés.

B.14.1. Les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus ne s'appliquent pas davantage à l'adoption du décret du 26 mai 2023, puisqu'il ne s'agit ni d'un plan ou programme au sens de

l'article 7 de cette Convention, ni d'une disposition réglementaire élaborée par une « autorité publique » ou d'une autre « [règle] juridiquement [contraignante] d'application générale qui [peut] avoir un effet important sur l'environnement » au sens de l'article 8. Cette dernière disposition ne vise pas des dispositions décrétales, puisque, par la notion d'« autorités publiques », il ne faut pas entendre des organes ou des institutions agissant en qualité de pouvoir législatif.

B.14.2. Par conséquent, les moyens mentionnés en B.8 ne doivent être examinés qu'en ce qu'ils sont pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

B.15. 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.16.1. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

B.16.2. 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 le décret du 26 mai 2023, qui porte sur les possibilités de développement dans des zones de réserve d'habitat, a une portée qui peut relever au moins partiellement du champ d'application de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

B.17.1. La différence de traitement, exposée dans les moyens, entre les différentes catégories de justiciables repose sur un critère objectif, qui est de savoir si les actes ou travaux sont réalisés dans une « zone de réserve d'habitat » ou non. Seuls les justiciables qui subissent les conséquences de la modification des possibilités de développement dans des zones de

réserve d'habitat n'ont pas eu la possibilité d'exercer leur droit de participation, alors que cette possibilité existe pour les justiciables qui subissent les conséquences de modifications apportées à des prescriptions de plan de secteur dans une autre zone d'affectation, et alors que cette possibilité de participation leur garantit la sauvegarde du droit à la protection d'un environnement sain (article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution).

B.17.2. Les effets de la réglementation attaquée ne sont pas disproportionnés aux objectifs poursuivis par le législateur décrétoal.

Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.6.1 que le législateur décrétoal 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. Il découle de l'article 7*bis* de la Constitution que, lorsqu'il garantit les droits économiques, sociaux et culturels, le législateur décrétoal doit tenir compte des conséquences de sa politique pour les générations futures. Le législateur décrétoal a en outre veillé à ce que l'adaptation des possibilités de développement soit assortie de garanties suffisantes (B.6.4).

B.17.3. Sans qu'il soit nécessaire en l'espèce d'apprécier si le décret du 26 mai 2023 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), et ne produit pas des effets disproportionnés.

B.18. Les moyens mentionnés en B.8, en ce qu'ils sont pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, ne sont pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi rendu 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 constitutionnelle, le 3 avril 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen