

Numéros du rôle : 666-667-
669 à 673 et 801-802-804 à 807

Arrêt n° 40/95
du 6 juin 1995

A R R E T

En cause : les recours en annulation de :

- l'article 2 du décret de la Région flamande du 23 juin 1993 complétant par un article 87 la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, introduits par L. Lumen et autres,
- l'article 2 du décret de la Région flamande du 13 juillet 1994 modifiant l'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, introduits par A. Meert-Verhoeven et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L.P. Suetens, L. François, P. Martens, J. Delruelle et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

A. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 10 et 11 février 1994 et parvenues au greffe les 11 et 14 février 1994, un recours en annulation de l'article 2 du décret de la Région flamande du 23 juin 1993 complétant par un article 87 la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (*Moniteur belge* du 14 août 1993) a été introduit par :

- Luc Lumen et Geneviève Ego, faisant élection de domicile à 1000 Bruxelles, rue du Grand Cerf 12,
- Marie Rolin Jacquemyns-Van Hecke, demeurant à 1850 Grimbergen, Bergstraat 18,
- Victor Vanham, demeurant à 3000 Louvain, Philipslaan 28,
- Armand Brouwers, demeurant à 3980 Tessenderlo, Windmolen 32,
- Clément Sergoris et Jeannine Laus, demeurant à 1480 Clabecq, rue Saint Jean 239,
- Colette Malou-Roberti de Winghe, demeurant à 3000 Louvain, Naamsestraat 44,
- Anita Meert-Verhoeven, demeurant à 1703 Schepdaal, Ninoofsesteenweg 127.

Ces affaires sont inscrites au rôle de la Cour respectivement sous les numéros 666, 667 et 669 à 673.

B. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 29 décembre 1994 et les 4, 5 et 6 janvier 1995 et parvenues au greffe le 30 décembre 1994 et les 5, 6 et 9 janvier 1995, un recours en annulation de l'article 2 du décret de la Région flamande du 13 juillet 1994 modifiant l'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (*Moniteur Belge* du 17 septembre 1994) a été introduit par :

- Anita Meert-Verhoeven, précitée,
- Victor Vanham, précité,
- Luc Lumen et Geneviève Ego, précités,
- Armand Brouwers, précité,
- Colette Malou-Roberti de Winghe, précitée, et
- Marie Rolin Jacquemyns-Van Hecke, précitée.

Ces affaires sont inscrites au rôle de la Cour respectivement sous les numéros 801, 802 et 804 à 807.

II. *La procédure*

a. Les affaires portant les numéros 666, 667 et 669 à 673 du rôle

Par ordonnances des 11 et 14 février 1994, le président en exercice a désigné les juges des sièges conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique dans les affaires respectives.

Par ordonnance du 10 mars 1994, la Cour a joint les affaires.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 mars 1994; l'ordonnance de jonction a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 12 avril 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- Eddy Van Wynendaele, demeurant à 9550 Sint-Lievens-Esse, Kruisweg 28, Erwin Van Achten et Kathryn Beard, demeurant à 3200 Kessel-Lo, Plaateslosstraat 344/2, Geert Cooremans et Marina Dierick, demeurant à 9200 Termonde, Varenbergstraat 58, et Benedictus Bewaert, demeurant à 1730 Asse, Schaapeuzel 1, par lettre recommandée à la poste le 11 mai 1994;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 13 mai 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 24 mai 1994.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- les parties requérantes, à l'exception de C. Sergoris et de J. Laus, par lettre recommandée à la poste le 24 juin 1994;
- les parties intervenantes précitées E. Van Wynendaele et autres, par lettre recommandée à la poste le 24 juin 1994;
- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 24 juin 1994.

Par ordonnance du 28 juin 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 10 février 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 septembre 1994, le président en exercice a constaté que le juge J. Delruelle était légitimement empêchée et remplacée comme membre du siège par le juge E. Cereche, uniquement pour ordonner une mesure d'instruction.

Par ordonnance du même jour, eu égard au décret de la Région flamande précité du 13 juillet 1994 modifiant l'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la Cour a invité chaque partie à introduire au plus tard le 31 août 1994 un mémoire complémentaire concernant l'incidence éventuelle du précité décret du 13 juillet 1994 sur le recours en annulation.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- les parties requérantes, à l'exception de C. Sergoris et de J. Laus, par lettre recommandée à la poste le 27 octobre 1994;
- les parties intervenantes E. Van Wynendaele et autres, par lettre recommandée à la poste le 31 octobre 1994;
- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 31 octobre 1994.

Par ordonnance du 24 novembre 1994, la Cour a complété le siège par le juge A. Arts, vu la mise à la retraite du juge K. Blanckaert.

Par ordonnance du 15 décembre 1994, le président en exercice a complété le siège par le juge P. Martens et a constaté que le juge L. François devenait rapporteur, vu la mise à la retraite du juge Y. de Wasseige.

Par ordonnance du 15 décembre 1994, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 12 janvier 1995.

Cette dernière ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 16 décembre 1994.

Par ordonnance du 4 janvier 1995, la Cour a remis *sine die* l'audience prévue pour le 12 janvier 1995.

b. Les affaires jointes portant les numéros 666, 667, 669 à 673, 801, 802 et 804 à 807 du rôle

Par ordonnances des 30 décembre 1994 et des 5, 6 et 9 janvier 1995, le président en exercice a désigné dans les affaires portant les numéros 801, 802 et 804 à 807 du rôle les juges des sièges conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application dans les affaires respectives des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 9 janvier 1995, la Cour a joint les affaires portant les numéros 801, 802 et 804 à 807 du rôle et les affaires déjà jointes portant les numéros 666, 667 et 669 à 673 du rôle.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a ramené à trente jours le délai d'introduction d'un mémoire.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 janvier 1995; les ordonnances du 9 janvier 1995 ont été notifiées par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 12 janvier 1995.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 8 février 1995 dans les affaires portant les numéros 801 et suivants du rôle.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 13 février 1995.

Les requérants dans les affaires portant les numéros 801 et suivants du rôle ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 13 mars 1995.

Par ordonnance du 31 mars 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 10 août 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 5 avril 1995, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 25 avril 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 5 avril 1995.

A l'audience publique du 25 avril 1995 :

- ont comparu :

. Me M. Denys, avocat du barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me H. Stryckers, avocat du barreau de Hasselt, Me J. Ghysels et Me E. Empereur, avocats du barreau de Bruxelles, pour les parties intervenantes;

. Me S. Lust *loco* Me P. Van Orshoven, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs L.P. Suetens et L. François ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions entreprises*

Affaires portant les numéros 666, 667 et 669 à 673 du rôle

L'article 2 du décret de la Région flamande du 23 juin 1993 « complétant par un article 87 la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » s'énonce comme suit :

« Dans la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme le titre V, inséré par décret du 28 juin 1984, est complété par un article 87 rédigé comme suit :

' Article 87. Dans l'article 2, § 1er, de cette loi, modifié par la loi du 22 décembre 1970, l'alinéa suivant est inséré entre les alinéas trois et quatre :

Lors de l'instruction d'une demande de permis de bâtir ou de lotir, autre que pour des équipements collectifs et des services publics, aucune application ne peut être faite des règles en matière de (...) présentation et de (...) mise en oeuvre des projets de plan de secteur et des plans de secteur qui créent la possibilité de déroger à ces plans ou d'autoriser des exceptions permettant de bâtir ou de lotir. La non-application des règles ne peut donner lieu au paiement d'une indemnité telle que visée à l'article 37. ' »

Affaires portant les numéros 801, 802 et 804 à 807 du rôle

L'article 2 du décret du 13 juillet 1994 « modifiant l'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » s'énonce comme suit :

« L'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, inséré par le décret du 23 juin 1993, est remplacé par les dispositions suivantes :

" Article 87. Dans l'article 2, § 1er, de cette loi, modifié par la loi du 22 décembre 1970, les alinéas suivants sont insérés entre les alinéas trois et quatre :

' Lors de l'instruction d'une demande de permis de bâtir ou de lotir, autre que pour des équipements collectifs et des services publics, aucune application ne peut être faite des règles en matière de la présentation et de la mise en oeuvre des projets de plan de secteur et des plans de secteur qui créent la possibilité de déroger à ces plans ou d'autoriser des exceptions permettant de bâtir ou de lotir. La non-application des règles ne peut donner lieu au paiement d'une indemnité telle que visée à l'article 37.

Les permis de bâtir qui ont été accordés pour des parcelles pendant la période comprise entre la date de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement fixé en dernier lieu pour la parcelle concernée et le 24 août 1993, et qui ont leur fondement juridique dans l'application de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plan de secteur et des plans de secteur, modifié par l'arrêté royal du 13 décembre 1978, échoient par dérogation à l'article 52 lorsque les travaux n'ont pas été entamés avant le 31 décembre 1996 ou lorsqu'aucune demande de permis de bâtir n'a été introduite avant le 31 mars 1995. Au cas où une nouvelle demande de permis de bâtir serait introduite, le permis de bâtir original échoit de droit à la date à laquelle le nouveau permis de bâtir est notifié au demandeur du permis. Lorsqu'une décision de refus suit la nouvelle demande de permis de bâtir, le permis de bâtir original échoit de droit deux ans après la date de cette décision de refus. Pour l'application de la présente disposition, les permis visés, qui sont éventuellement échus de droit, produisent à nouveau leurs

effets de plein droit à la date de l'entrée en vigueur du décret du 13 juillet 1994 modifiant l'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Entrent en ligne de compte pour l'octroi d'un permis par mesure transitoire, ou dans le cas mentionné sous a) pour une indemnité ou pour un permis, lorsqu'une demande de permis de bâtir pour une habitation est introduite avant le 31 mars 1995, (...) les parcelles :

a) pour lesquelles une attestation urbanistique a été délivrée pendant la période comprise entre la date de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement fixé en dernier lieu pour la parcelle concernée et le 24 août 1993, qui détermine dans les destinations et/ou dans les conditions indiquées qu'il peut être bâti en application de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plan de secteur et des plans de secteur, modifié par l'arrêté royal du 13 décembre 1978, et qui est échue à la date de l'entrée en vigueur du décret du 13 juillet 1994 modifiant l'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme;

b) pour lesquelles une demande de permis de bâtir ou de lotir ou (d')attestation urbanistique a été introduite avant le 24 août 1993, et pour lesquelles, vu les dispositions du décret du 23 juin 1993, aucun permis ou (aucune attestation urbanistique) favorable n'a été délivré ou ne peut être délivré;

c) pour lesquelles un permis de bâtir a été délivré avant le 24 août 1993 en application de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plan de secteur et des plans de secteur et pour lesquelles une demande de bâtir modifiée est introduite.

Par dérogation à toutes les dispositions légales concernées, la demande est introduite auprès du collège des bourgmestre et échevins compétent qui émet un avis sur chaque demande et qui communique cet avis conjointement avec la demande au Gouvernement flamand dans un délai de trente jours après délivrance du récépissé de la demande de permis. En plus de l'avis du collège des bourgmestre et échevins, un avis sur chaque demande émis par un collège d'experts composé de fonctionnaires délégués des services extérieurs de l'Administration de l'Aménagement du Territoire de l'Administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement est transmis au Gouvernement flamand. La décision du Gouvernement flamand est notifiée au demandeur du permis et au collège des bourgmestre et échevins dans un délai de six mois après la date du récépissé.

En ce qui concerne les attestations urbanistiques visées sous a), le Gouvernement flamand peut décider de refuser le permis pour des raisons liées à un bon aménagement des lieux. Dans ce cas, il sera indiqué dans la décision de refus que le demandeur du permis a droit à une indemnité. Lorsque le bon aménagement des lieux n'a pas été mis en cause, le Gouvernement flamand octroie un permis de bâtir. Les modalités déterminant cette indemnité sont fixées par un arrêté du Gouvernement flamand.

Lors d'un avis ou d'une décision concernant l'indemnité (ou le permis de bâtir), les prescriptions de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plan de secteur et des plans de secteur sont valables pour les demandes mentionnées sous a).

En ce qui concerne les autres demandes de permis, un permis ne peut être octroyé que lorsque le terrain est situé, au jour de l'entrée en vigueur du plan de secteur, dans un groupe d'habitations ayant une destination résidentielle, et au même côté de la voie publique qui n'est pas un chemin de terre, et qui est, compte tenu de la situation locale, suffisamment équipée. La distance mesurée sur l'axe de la voie publique entre les façades les plus rapprochées des bâtiments à destination résidentielle, ne peut pas être supérieure à 70 m entre les saillies de façades qui sont les plus rapprochées de la voie publique concernée. (En vue de mesurer la distance de 70 m, ne peuvent être prises en considération les maisons dont la façade n'est pas

en tout ou partie située dans une zone de 50 m à fixer à partir de la bordure de la voie publique concernée.) L'habitation conçue, y compris les attenances, a un volume de construction maximal de sept cents mètres cubes.

Ces dispositions sont d'application dans toutes les zones qui ne sont pas des zones résidentielles, à l'exception des zones industrielles, des zones d'exploitation, des zones vertes parmi lesquelles peuvent être distinguées des zones naturelles et des zones naturelles à valeur scientifique ou des réserves naturelles, des zones forestières à valeur écologique et des zones à parcs.

L'introduction de la nouvelle demande a pour conséquence que la procédure d'octroi de demandes de permis de bâtir et de lotir en cours pour les parcelles concernées, est arrêtée de droit. " »

IV. En droit

- A -

Affaires portant les numéros 666, 667 et 669 à 673 du rôle

L'intérêt des requérants

Requêtes

A.1. Tous les requérants sont des propriétaires fonciers qui ont introduit, avant l'entrée en vigueur du décret entrepris, une demande de permis de bâtir, de permis de lotir ou de certificat d'urbanisme, dans laquelle ils invoquaient la règle dite du comblement, c'est-à-dire la possibilité de déroger au plan de secteur ou au projet de plan de secteur ou d'obtenir des exceptions permettant de bâtir ou de lotir, comme prévu par l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur.

Certains requérants se sont vu refuser le permis demandé avant l'entrée en vigueur du décret attaqué. Ils ont introduit un recours contre cette décision de refus et considèrent que ce recours n'a aucune chance d'aboutir depuis l'intervention du décret litigieux.

Les autres requérants se sont vu refuser, en vertu du décret entrepris, le permis ou le certificat demandés.

Tous les requérants estiment qu'ils sont affectés directement et défavorablement par la disposition décrétole attaquée.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.2. Conformément à l'article 142, alinéa 3, de la Constitution et à l'article 2, 2^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les requérants doivent démontrer, à l'appui de leur intérêt, cas par cas, qu'ils sont affectés directement, personnellement et défavorablement par la disposition décrétole entreprise.

En l'espèce, il est requis que la parcelle des requérants aurait pu entrer en ligne de compte pour l'application de la règle du comblement abrogée par la disposition décrétole attaquée. Les requérants doivent dès lors démontrer, chacun en ce qui le concerne, que leurs parcelles satisfont aux conditions d'application, à remplir de manière cumulative, de la règle du comblement de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

Or, l'examen des différents dossiers révèle que ce n'est absolument pas le cas, à tout le moins pour la majorité des requérants.

Mémoire en réponse des requérants

A.3.1. C'est à tort que la partie défenderesse prétend que les terrains des requérants n'entrent pas en ligne de compte pour bâtir en vertu de la règle du comblement, dès lors que l'application de cette règle était précisément l'enjeu des demandes de permis ou des recours administratifs que les requérants avaient introduits et à propos desquels aucun jugement définitif n'a encore été rendu dans l'une de ces affaires.

Il s'y ajoute que, conformément à la loi spéciale du 6 janvier 1989 et à la jurisprudence de la Cour, un intérêt est suffisamment établi lorsque la norme entreprise peut affecter directement et défavorablement la situation juridique des parties.

A.3.2. Contrairement à ce que prétend le Gouvernement flamand, il ressort des faits invoqués dans les recours en annulation que les conditions d'application de la règle du comblement étaient effectivement remplies. D'une manière générale, on peut observer que tous les terrains sont situés dans une zone du plan de secteur dans laquelle la règle du comblement peut être appliquée.

A cela s'ajoute que plusieurs requérants qui ont engagé une procédure devant le Conseil d'Etat sont confrontés à une exception d'irrecevabilité à soulever d'office, dès lors qu'ils n'auraient plus d'intérêt au recours en annulation par suite de l'abrogation de la règle du comblement par le décret entrepris.

Pour tous les requérants, la contestation relative à l'application de la règle du comblement est toujours pendante devant l'autorité administrative octroyant le permis ou devant le Conseil d'Etat. Par conséquent, les requérants ont un intérêt direct et personnel à l'annulation de l'article 2 du décret entrepris, laquelle leur permettrait de poursuivre les procédures pendantes et de réaliser leurs projets de construction.

Incidence du décret du 13 juillet 1994 sur les recours en annulation

A.3.3. Au cours de la procédure devant la Cour, le décret entrepris du 23 juin 1993 a été remplacé par le décret du 13 juillet 1994. Par ordonnance du 21 septembre 1994, la Cour a demandé aux parties de se prononcer au sujet de l'incidence éventuelle du nouveau décret sur les recours en annulation.

Mémoire ampliatif des requérants

A.4.1. Pour les requérants Rolin-Jacquemyns, Vanham et Meert-Verhoeven, la violation du principe d'égalité qu'ils ont invoquée à l'encontre du décret entrepris continue d'exister sous l'empire du décret du 13 juillet 1994. Ces requérants se voient toujours traités de manière aussi inégale vis-à-vis de la catégorie des personnes qui ont demandé et obtenu un permis avant l'entrée en vigueur du décret entrepris, alors que les requérants ont demandé ce permis dans des conditions objectivement identiques, mais ne l'ont pas obtenu.

Certains requérants ne pourront pas invoquer les dispositions transitoires du nouveau décret, qui durcissent de surcroît les conditions auxquelles un permis peut être délivré.

A.4.2. L'intérêt de ces requérants à demander l'annulation réside dans les effets qu'entraînerait l'annulation de l'article 2 du décret du 23 juin 1993. L'annulation de cette disposition aurait pour conséquence qu'elle serait censée n'avoir jamais existé. Dans cette hypothèse, l'article 2 du nouveau décret du 13 juillet 1994 perd toute signification, étant donné qu'un remplacement d'une disposition inexistante est tout simplement impossible.

Puisque les requérants, sous le régime originaire de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, avaient la possibilité d'obtenir respectivement un permis de bâtir et de lotir et qu'ils restent privés de cette possibilité en raison des nouvelles dispositions du décret du 13 juillet 1994, il est évident qu'ils conservent leur intérêt à l'annulation de l'article 2 du décret du 23 juin 1993.

A.4.3. Le nouveau décret du 13 juillet 1994 ne trouve pas à s'appliquer aux requérants Lumen, Ego, Brouwers et Malou-Roberti de Winghe, étant donné que leur terrain est situé dans des zones pour lesquelles - dans l'interprétation défendue par les requérants - la nouvelle réglementation ne s'applique pas. Puisque le décret du 13 juillet 1994 remplace le décret du 23 juin 1993, il faut retourner, pour de telles zones, à l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

Subsidiairement, dans la mesure où la thèse précitée ne serait pas admise par la Cour, les requérants conservent leur intérêt à l'annulation de l'article 2 du décret du 23 juin 1993 pour les mêmes motifs que les autres requérants.

Mémoire ampliatif du Gouvernement flamand

A.5.1. La portée du décret du 13 juillet 1994 est le fait que l'abrogation de la règle du comblement par le décret du 23 juin 1993 est en grande partie mise à néant. Si l'abrogation est toujours le point de départ de la nouvelle réglementation, il n'en demeure pas moins que cette dernière contient des exceptions non négligeables à cette abrogation, en vertu desquelles de nombreuses parcelles peuvent actuellement à nouveau bénéficier de l'application de la règle du comblement ou entrer en ligne de compte pour une indemnité si cette règle ne pouvait plus être appliquée.

A.5.2. Il résulte tout d'abord du décret du 13 juillet 1994 que les différents recours en annulation n'ont plus d'objet. Les effets juridiques qu'a pu avoir le décret du 23 juin 1993 sont à présent dénués de toute pertinence, en sorte qu'ils doivent être censés avoir été abrogés rétroactivement.

A.5.3. Subsidiairement, les recours introduits sont irrecevables à défaut d'intérêt, dès lors que l'annulation du décret entrepris ne peut plus rien apporter aux parties, étant donné que l'article 87 de la loi organique de l'urbanisme introduit par ce décret a été remplacé par le décret du 13 juillet 1994, lequel n'est à ce jour pas attaqué.

A.5.4. Le décret du 13 juillet 1994 prive les requérants de leur intérêt à l'annulation du décret du 23 juin 1993 pour une autre raison encore.

Dans ses mémoires et mémoire en réponse, le Gouvernement flamand a chaque fois exposé que les recours en annulation sont irrecevables à défaut d'intérêt.

Dans la même mesure, les intéressés ne sont pas davantage affectés par le décret du 13 juillet 1994, en vertu duquel la disposition critiquée est en grande partie mise à néant.

Pour autant que les requérants ou certains d'entre eux réussiraient cependant à démontrer leur intérêt à l'annulation de l'article 2 du décret du 23 juin 1993, parce qu'ils auraient à l'époque effectivement été affectés directement et défavorablement par cette disposition, *quod non*, force est de constater que cet intérêt a disparu par suite du décret du 13 juillet 1994.

En effet, si les requérants ont à l'époque pu se prévaloir de l'application de la « règle du comblement » en vertu de l'article 23 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, ils le pourront à présent de nouveau, conformément au décret du 13 juillet 1994.

L'intérêt des parties intervenantes

Mémoire des parties intervenantes

A.6. Toutes les parties intervenantes sont propriétaires d'une parcelle de terrain qui, à l'époque, pouvait être bâtie par application de la règle du comblement. Toutes, sauf B. Bewaert, n'ont acheté leur propriété qu'après que l'autorité compétente en matière d'urbanisme leur eut formellement confirmé que la règle du comblement pouvait effectivement être appliquée. Compte tenu de cette confirmation, le prix qu'elles ont payé était celui d'un terrain à bâtir. Aujourd'hui, elles voient s'évanouir leurs projets de construction pour lesquels elles ont demandé un permis ou un certificat d'urbanisme, étant donné que, après l'achat de leur propriété, la disposition entreprise est intervenue. B. Bewaert a vu l'applicabilité de la règle du comblement confirmée dans un rapport d'un expert judiciaire et dans un certificat d'urbanisme. Il voit disparaître la recevabilité de son recours en annulation contre un refus illégal d'un permis de bâtir, du fait que, après l'introduction de ce recours, la disposition entreprise est intervenue.

Mémoire en réponse du Gouvernement flamand

A.7.1. Les parties intervenantes n'exposent pas qu'elles seraient susceptibles - et dans quelle mesure - d'être affectées directement par la décision de la Cour concernant le recours en annulation. Elles invoquent uniquement leur intérêt à la disposition décrétalement entreprise, lequel coïncide avec l'intérêt des requérants et ne peut en soi être pris en considération, en sorte que le mémoire est irrecevable.

A.7.2. Dans la mesure où l'intérêt des parties intervenantes devrait être apprécié de la même manière que celui des requérants, *quod non*, les parties intervenantes doivent démontrer cas par cas qu'elles sont affectées directement, personnellement et défavorablement par la disposition décrétalement entreprise.

Cela suppose d'abord que les parcelles dont les parties intervenantes sont propriétaires entrassent en ligne de compte pour l'application de la règle du comblement, et ce avant l'entrée en vigueur de la disposition décrétalement contestée, c'est-à-dire le 24 août 1993.

Elles doivent dès lors démontrer, chacune en ce qui la concerne, que leurs parcelles satisfont aux conditions d'application de la règle du comblement qui doivent être remplies de manière cumulative, conformément à la version originale, à appliquer, de l'article 23, 1^o, de l'arrêté organique du 28 décembre 1972.

Aucune des parties intervenantes n'en apporte la preuve. Les « certificats d'urbanisme » invoqués par certaines d'entre elles ne sont pas pertinents en l'espèce.

Mémoire ampliatif des parties intervenantes

A.8.1. Les parties intervenantes estiment que, même après sa modification, elles conservent encore un intérêt à l'annulation de l'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

La modification de cet article par le décret du 13 juillet 1994 a maintenu intégralement, ainsi qu'il a été dit, l'alinéa inséré par l'article 2 du décret du 23 juin 1993. L'abrogation même de la règle du comblement n'est pas remise en cause.

Le fait que les trois premières parties intervenantes entrent dans le champ d'application du régime transitoire contenu dans le nouveau décret n'y change rien. D'abord, parce que leurs projets de construction concrets sont déjà mis en échec, situation à laquelle l'instauration subséquente de la possibilité d'introduire une nouvelle demande de permis de bâtir ne saurait remédier.

Avant l'abrogation de la règle du comblement, elles pouvaient obtenir un permis de bâtir, comme le confirma formellement l'autorité compétente en la matière. Sous l'empire du décret du 13 juillet 1994, elles ne peuvent éventuellement obtenir qu'une indemnité, dont les modalités ne sont même pas définies, situation qui est nettement moins favorable que l'obtention d'un permis de bâtir.

En cas d'annulation par la Cour de l'alinéa inséré par l'article 2 du décret du 23 juin 1993, contenant l'abrogation de la règle du comblement, les parties intervenantes obtiendront leur permis de bâtir et ne devront pas se contenter d'un dédommagement limité. La décision de la Cour relative à la norme attaquée les affectera directement dans leur situation.

A.8.2. La quatrième partie intervenante conserve son intérêt à l'annulation de la norme entreprise, quand bien même il serait considéré que ceux qui peuvent introduire une nouvelle demande de permis de bâtir perdent cet intérêt.

Il est possible que B. Bewaert ne puisse pas se prévaloir de la règle transitoire inscrite dans le nouveau décret.

Et quand bien même il pourrait introduire une nouvelle demande de permis, elle ne peut lui être utile. Son recours en annulation du refus de sa demande de permis de bâtir est pendant. Il n'y a pas encore de rapport de l'auditorat. Le Conseil d'Etat n'aura donc pas pu statuer avant le 31 mars 1995, date avant laquelle la nouvelle demande doit être introduite, ni avant le 31 septembre 1995, date avant laquelle le Gouvernement flamand doit statuer au plus tard relativement à une telle demande. Par l'abrogation de la règle du comblement, B. Bewaert voit disparaître la recevabilité de son recours en annulation auprès du Conseil d'Etat contre un refus illicite d'un permis de bâtir, étant donné qu'au moment du prononcé, il ne pourra plus justifier de l'intérêt actuel requis. La modification de l'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme par le décret du 13 juillet 1994 n'y change rien, puisque la période au cours de laquelle un permis de bâtir peut, à titre de mesure transitoire, être à nouveau demandé viendra à expiration avant que le Conseil d'Etat ne statue. Si B. Bewaert introduit une demande de permis de bâtir par application du décret du 13 juillet 1994, celle-ci sera à nouveau refusée sur la base du motif non encore déclaré illicite par le Conseil d'Etat. S'il introduit également un recours en annulation contre ce nouveau refus de permis, la Région flamande pourra objecter derechef que la partie intervenante n'a pas d'intérêt actuel à ce recours en annulation, étant donné que les pouvoirs publics, par suite de l'abrogation de la règle du comblement, ne pourront que refuser à nouveau le permis après une éventuelle annulation.

En cas d'annulation de l'abrogation de la règle du comblement par la Cour, B. Bewaert retrouvera, en revanche, son intérêt au recours en annulation pendant et à d'éventuelles requêtes en annulation futures et, après un arrêt d'annulation, pourra obtenir le permis de bâtir. La décision de la Cour relative à la norme entreprise l'affectera manifestement dans sa situation.

Mémoire ampliatif du Gouvernement flamand

A.9. Suite à l'entrée en vigueur du décret du 13 juillet 1994, les parties intervenantes perdent leur intérêt pour les mêmes raisons que les requérants (voy. A.5).

Quant au fond

Requêtes

A.10. Les requérants invoquent trois moyens à l'encontre de la disposition entreprise.

A.10.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et 6bis). La disposition litigieuse abroge la règle du comblement sans prévoir un régime transitoire pour les

demandes de permis de bâtir ou de lotir ou pour les recours administratifs qui avaient été introduits avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993 et prive ainsi les particuliers qui ont introduit une demande de permis avant cette date de leurs titres et espérances légitimes. Le décret établit ainsi entre les particuliers une distinction qui n'est pas susceptible de justification objective et raisonnable, selon que l'administration a ou non traité leur demande de permis de bâtir ou de lotir avant le 24 août 1993, date d'entrée en vigueur de la disposition litigieuse.

L'absence de tout régime transitoire pour les demandes déjà introduites n'est pas proportionnée au but poursuivi, à savoir la conservation des espaces ouverts restants en Flandre, étant donné que le législateur décrétoal ne pouvait pas légitimement présumer que toutes les demandes pendantes menaceraient les espaces ouverts en Flandre et viseraient à une application abusive de la règle du comblement.

A.10.2. Le second moyen invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et *6bis*), en ce que le décret supprime la possibilité d'appliquer la règle du comblement, sauf pour les « équipements collectifs et services publics », et établit ainsi une distinction qui n'est pas susceptible de justification objective et raisonnable entre cette catégorie d'équipements et les équipements privés, étant donné que les équipements collectifs et les services publics peuvent menacer les espaces ouverts dans la même mesure que les équipements privés.

A.10.3. Le troisième moyen dénonce la violation des articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et *6bis*), des articles 6 et 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le décret dispose que « la non-application des règles ne peut donner lieu au paiement d'une indemnité telle que visée à l'article 37 ».

Il est de ce fait établi une distinction qui n'est pas susceptible de justification objective et raisonnable entre les propriétaires qui sont touchés par le décret entrepris, d'une part, et les propriétaires qui sont touchés par une interdiction de bâtir inscrite dans un plan de secteur, d'autre part, en ce que la première catégorie n'a pas droit à une indemnité, au contraire de la seconde.

Le décret entrepris signifie donc que le régime légal de l'indemnisation des dommages résultant du plan est précisément exclu pour les terrains qui, de par leur situation en tant que terrains de comblement, sont objectivement considérés comme des terrains à bâtir et entrent en ligne de compte pour une indemnisation des dommages résultant du plan; ce décret a également pour conséquence que la question de savoir si un justiciable aura droit à une indemnité du chef des dommages résultant du plan sera déterminée par les motifs du refus du permis de bâtir, et plus précisément par le fait que l'autorité délivrant le permis refuse celui-ci pour cause de violation du plan de secteur ou en raison de la non-application de la règle du comblement.

La mesure prise n'est d'ailleurs pas proportionnée au but poursuivi et n'est pas nécessaire à l'exercice des compétences attribuées au législateur décrétoal.

L'exclusion de toute indemnité ne peut avoir le moindre rapport avec la conservation visée des espaces ouverts en Flandre mais est probablement dictée par des problèmes purement budgétaires.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.11.1. Il va de soi qu'une autorité qui accorde les permis, lorsqu'elle statue sur une demande de permis de bâtir ou de lotir, n'est pas liée par la réglementation qui est applicable à la date de la demande, mais est au contraire tenue, en tant qu'organe de l'administration active, d'appliquer la réglementation en vigueur au moment où la décision est prise.

Le grief articulé par les requérants dans le premier moyen porte dès lors sur l'absence, dans la disposition décrétalement entreprise, d'une exception à cette règle, en ce sens que le législateur décrétalement aurait dû obliger l'autorité octroyant le permis à prendre une décision par application de la réglementation qui était en vigueur lors de la demande de permis de lotir ou de bâtir.

Le fait de prévoir ou non un droit transitoire, en vertu duquel la disposition litigieuse aurait eu un effet « de respect » au lieu d'un effet immédiat, requiert cependant au premier chef un jugement d'opportunité, pour lequel la Cour ne peut se substituer au législateur décrétalement.

Il s'y ajoute qu'en soi, l'absence d'un droit transitoire, et *a fortiori* la non-application des anciennes règles aux procédures pendantes, peut malaisément être interprétée comme une violation du principe d'égalité, au vu de la jurisprudence de la Cour.

Enfin, les requérants n'allèguent pas que l'application de la règle ordinaire de l'entrée en vigueur immédiate des nouvelles lois, non assortie de l'exception consistant à attacher, en ce qui concerne les situations antérieures, un effet « de respect » à la disposition décrétalement entreprise, par le biais d'un droit transitoire, excéderait manifestement le pouvoir d'appréciation discrétionnaire du législateur décrétalement.

Et quand bien même le législateur décrétalement aurait voulu prévoir un droit transitoire, de nombreux critères auraient pu entrer en ligne de compte à cet égard, celui proposé par les requérants (la date de la demande) étant sans doute le plus arbitraire.

A.11.2. S'agissant du second moyen, il convient d'observer d'abord qu'il est irrecevable à défaut d'intérêt, étant donné que son bien-fondé pourrait uniquement conduire à annuler dans la disposition décrétalement contestée le membre de phrase « autre que pour des équipements collectifs et des services publics », ce qui ne peut servir l'intérêt des requérants.

Il échet de relever ensuite que le moyen manque en fait. En effet, la disposition décrétalement entreprise n'établit nullement, à l'égard « des équipements collectifs et des services publics » une exception quelconque à l'abrogation de la règle du comblement définie par l'article 23, 1^o, de l'arrêté organique du 28 décembre 1972, mais empêche uniquement la mise hors vigueur de l'article 20 de cet arrêté.

Dans la mesure où le membre de phrase litigieux devrait malgré tout être considéré comme une exception à la mise hors vigueur de la règle du comblement, force serait de constater que le traitement inégal qu'il prévoit est conforme au principe d'égalité.

En l'espèce, le traitement inégal est raisonnablement justifié, en ce que les problèmes que les demandes des particuliers - et singulièrement les demandes des requérants - font surgir, notamment le fait que les plans de secteur sont vidés de leur substance par le recours massif et abusif à la règle du comblement, ne se posent pas en ce qui concerne les équipements collectifs et les services publics.

A.11.3. Le troisième moyen repose sur une lecture erronée de la disposition entreprise.

La circonstance qu'aucune indemnité n'est due pour non-application de la règle du comblement (dont les conditions étaient, par hypothèse, remplies) n'exclut nullement qu'une indemnité soit due en raison d'une interdiction de bâtir découlant de la contradiction constatée entre les travaux demandés et le plan de secteur, si les conditions de l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme sont satisfaites.

Certes, l'applicabilité (à l'époque) de la règle du comblement impliquait que la demande était contraire au plan de secteur - la règle du comblement accordait en effet une dérogation à celui-ci -, mais la non-application de cette règle n'a pas nécessairement pour effet qu'il est mis fin « à l'usage auquel un bien est affecté ou normalement destiné au jour qui précède l'entrée en vigueur du plan de secteur ». Par conséquent, une parcelle

qui n'entre plus en ligne de compte pour l'application de la règle du comblement ne répond pas *ipso facto* aux conditions d'octroi d'une indemnité pour les dommages résultant du plan, étant donné que les conditions d'obtention d'une telle indemnité diffèrent de celles relatives à l'application de la règle du comblement mise hors vigueur.

Il en résulte que la dernière phrase de la disposition décrétole litigieuse était en réalité superflue, puisqu'il n'est pas établi d'exception à l'application de l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme, comme les requérants en sont erronément persuadés. Cette phrase remplit toutefois une fonction informative capitale : pour l'obtention d'une indemnité du chef de dommages résultant du plan, il ne suffit pas que la parcelle concernée entrait à l'époque en ligne de compte pour l'application de la règle du comblement, mais il faut aussi que les conditions de l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme soient remplies.

Il s'ensuit que le troisième moyen attribué à la disposition décrétole attaquée a une portée qu'elle n'a pas, en sorte que ce moyen manque lui aussi en fait.

De toute évidence, il n'est donc pas question d'un traitement inégal.

En effet, la mise hors vigueur de la règle du comblement en tant que telle ne donne pas lieu à indemnité, mais chaque parcelle qui remplit les conditions de l'article 37 de la loi sur l'urbanisme entre toujours en ligne de compte pour une indemnité du chef de dommages résultant du plan, dans les limites de cette disposition, et donc indépendamment de la question de savoir si la parcelle en question était susceptible de bénéficier, durant une certaine période, de l'application de la règle du comblement.

Il en découle également qu'il est totalement indifférent, contrairement à ce que prétendent les requérants, qu'un permis soit refusé pour non-conformité au plan de secteur ou en raison du fait qu'il n'est pas (ou plus) possible d'appliquer la règle du comblement. La dernière hypothèse présuppose d'ailleurs la première.

Mémoire des parties intervenantes

A.12.1. A défaut de pouvoir consulter les requêtes en annulation introduites, les parties intervenantes ne sauraient spécifier, lors de l'exposé de leur position, dans quelle mesure les divers éléments de leur thèse exposée ci-après rejoignent un moyen d'annulation précis.

Les parties intervenantes estiment que leur mémoire ne modifie ni n'étend l'objet des recours en annulation originaires, tel qu'il a été cité ci-dessus et publié au *Moniteur belge*.

Dans la mesure où leur exposé devrait être considéré comme invoquant des moyens d'annulation nouveaux, les parties intervenantes tiennent à souligner que la loi n'exclut pas qu'une partie intervenante développe un moyen nouveau, tant que l'objet n'est pas modifié ou étendu. L'observation est d'autant plus pertinente que le législateur spécial n'a pas prévu que la partie intervenante puisse prendre connaissance du recours introduit et des moyens développés, mais uniquement de l'objet, par le biais de l'avis publié au *Moniteur belge*.

Dans la mesure où il n'est pas permis de développer des moyens nouveaux, un éventuel arrêt de rejet ne peut - évidemment - avoir force de chose jugée à l'égard de ces moyens « nouveaux ». Dans la mesure où il serait estimé que leur exposé contient des moyens nouveaux, les parties intervenantes soulèvent d'ailleurs cette contestation au titre de questions préjudicielles adressées à la Cour.

La critique d'inconstitutionnalité que les parties intervenantes souhaitent soulever à l'égard de l'article concerné peut être résumée comme suit.

A.12.2. En premier lieu, il échet de constater que la disposition décrétole litigieuse instaure *de facto* une modification des destinations existantes du plan de secteur, sans suivre à cet effet la voie appropriée (c'est-à-dire une révision du plan de secteur avec une enquête publique et une procédure de consultation).

L'article 23, § 1er, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 est repris dans les plans de secteur de la Région flamande en tant que prescription écrite ayant, conformément à l'article 2, § 1er, alinéa 2, de la loi organique de l'urbanisme, la même force obligatoire que les prescriptions graphiques du plan de secteur.

Pour toutes les autres dispositions du plan de secteur, la procédure de modification du plan de secteur reste entièrement applicable, si bien qu'on ne voit pas en vertu de quel objectif et de quel critère pertinent une distinction peut être établie entre les citoyens qui puisent des droits dans les dispositions du plan de secteur. C'est pourquoi les parties intervenantes considèrent la disposition contestée comme contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et *6bis*), lus isolément et en combinaison avec l'article 16 de la Constitution (ancien article 11) et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En raison de la modification des dispositions du plan de secteur décidée sans enquête publique préalable et sans une quelconque procédure consultative et participative, les propriétaires qui subissent pareille modification sont traités de manière inégale par rapport aux justiciables qui sont confrontés à un changement de destination de leur propriété (et certainement ceux qui se voient imposer une lourde servitude d'utilité publique telle qu'une interdiction de bâtir), que ce soit en application de la législation relative à l'urbanisme ou conformément à d'autres réglementations.

Pour immédiatement mettre un terme à l'application de la règle du comblement, et conserver les espaces ouverts encore restants, il suffisait au Gouvernement flamand d'édicter un arrêté de mise en révision des plans de secteur, le cas échéant en spécifiant que l'arrêté sortit directement ses effets. Dès cet instant, on aurait parfaitement pu contrecarrer, en toute légalité, l'application future de la règle du comblement. Une adoption provisoire des projets de plans de secteur révisés n'aurait pas davantage requis une longue procédure, étant donné que seul le texte de l'article 23, 1^o, des prescriptions écrites du plan devait être abrogé. L'abrogation de la règle du comblement aurait pu ensuite être soumise à l'enquête publique et à la consultation.

En édictant la mesure par la voie d'un décret, on prive en revanche les parties intervenantes de toute possibilité de consultation et on leur impose une modification non provisoire du plan de secteur assortie d'une interdiction de bâtir et, de surcroît, d'un refus d'indemnité.

La réalisation d'une modification non provisoire du plan de secteur assortie d'une interdiction de bâtir, sans procédure de consultation et d'avis, via une disposition décrétole, n'est, en outre, pas raisonnablement proportionnée au but visé : la conservation des espaces ouverts restants. Le but poursuivi pouvait tout aussi bien, sans que l'on touche à des droits fondamentaux des citoyens, être atteint par la révision des plans de secteur existants.

La disproportion est, dans certains cas, d'autant plus grave que l'autorité, lorsqu'elle donnait son avis sur les plans de secteur définitifs et qu'elle fixait ceux-ci, a souvent décidé qu'un terrain dont la destination de terrain à bâtir était reconnue serait néanmoins maintenu dans une autre zone de destination, eu égard, précisément, à la possibilité de bâtir offerte par l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

Alors que des propriétaires de terrains dont l'affectation de construction était moins évidente pouvaient obtenir et ont obtenu, grâce à l'enquête publique, une modification de destination qui leur était favorable, les parties intervenantes et les autres propriétaires de terrains dont l'affectation de construction est plus évidente - étant donné que leurs terrains sont situés à l'intérieur d'un groupe de maisons sises du même côté

d'une voie publique - voient violés par l'abrogation décrétole de la règle du comblement non seulement leur droit de consultation actuel mais même leur droit de consultation dans le cadre de la fixation antérieure du plan de secteur, puisqu'il est vidé de sa substance.

Une révision des prescriptions du plan de secteur n'était même pas nécessaire, d'autant que le but n'était pas d'exclure pour l'avenir tous les « comblements ».

Une politique adaptée en matière de permis, contrecarrant une interprétation et une application trop extensives de la règle du comblement, aurait déjà suffi pour exclure les « comblements » non désirés.

A.12.3. L'abrogation décrétole de la règle du comblement prive en outre les parties intervenantes de la garantie juridictionnelle essentielle du contrôle de légalité par les cours et tribunaux et par le Conseil d'Etat.

Les cours et tribunaux n'exercent pas de contrôle de légalité sur les dispositions décrétoles, et le Conseil d'Etat n'a pas de pouvoir d'annulation de celles-ci. Le justiciable concerné ne peut s'adresser qu'à la seule Cour d'arbitrage, directement, ou par le détour d'une question préjudicielle, et doit limiter sa critique de nullité à la violation des articles 10 et 11 ou 24 de la Constitution (anciens articles 6, *6bis* et 17) et à la violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

Les parties intervenantes font donc l'objet d'un traitement inégal qui n'est, en l'occurrence, pas objectivement justifié.

Ainsi qu'il a déjà été démontré, le but poursuivi de la protection des espaces ouverts et de l'applicabilité immédiate de l'abrogation de la règle du comblement peut, en effet, être également atteint sans priver le justiciable de sa protection juridictionnelle.

En outre, le décret viole les règles relatives aux compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions. L'article 146 de la Constitution (ancien article 94) dispose que nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi. L'article 160 de la Constitution énonce que la compétence du Conseil d'Etat est déterminée par la loi. Il s'agit là de règles répartitrices de compétences.

Le pouvoir d'annulation a été conféré au Conseil d'Etat par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. L'attribution du pouvoir d'annulation relève donc des compétences que la Constitution réserve explicitement au législateur fédéral.

Par conséquent, le législateur décrétole n'est pas habilité à mettre hors vigueur, par la voie d'un décret, l'exercice de la compétence qui a été légalement attribuée au Conseil d'Etat s'agissant des actes administratifs individuels et des règlements.

A.12.4. La disposition décrétole contestée énonce de surcroît que la non-application de la règle du comblement ne donne pas lieu à une indemnité du chef des dommages résultant du plan.

Il résulte cependant des articles 10, 11 et 16 de la Constitution (anciens articles 6, *6bis* et 11), de l'article 544 du Code civil et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme qu'en cas d'atteinte grave à la propriété, telle une interdiction de bâtir, qui a pour effet qu'une propriété perd quasiment toute sa valeur, le propriétaire a droit à des dommages et intérêts, c'est-à-dire une indemnisation totale et préalable de son dommage. Il s'ensuit à tout le moins que l'autorité doit indemniser les intéressés s'il n'existe aucun rapport de proportionnalité entre, d'une part, la charge qui pèse sur un particulier en raison de la limitation de sa propriété et, d'autre part, l'intérêt général.

L'article 37 de la loi sur l'urbanisme dispose que lorsqu'une interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'un plan d'aménagement met fin à l'usage auquel un bien était affecté ou normalement destiné, une indemnité est due.

Si l'on modifie la destination (objective) d'un bien par la fixation ou la révision d'un plan d'aménagement, l'intéressé peut donc prétendre à une indemnisation de ses éventuels dommages résultant du plan.

En l'espèce, la destination des terrains qui entraînent en ligne de compte pour la règle du comblement est modifiée par la disposition décrétable contestée. Les intéressés se voient cependant refuser toute indemnité.

Il n'existe pas de critère de distinction objectivement et raisonnablement justifié pour ce traitement inégal.

La disposition entreprise prive les parties intervenantes tant de la possibilité de bâtir que de la possibilité d'être indemnisées. Et ce, alors qu'elles ont acheté leur propriété au prix d'un terrain à bâtir, sur la base de certificats d'urbanisme délivrés par les pouvoirs publics et confirmant la possibilité de bâtir, et alors qu'une des parties intervenantes s'est même vu infliger une amende pour cause de sous-estimation du prix de vente.

D'autres propriétaires ayant subi des dommages résultant du plan, qui ne pouvaient faire valoir la règle du comblement, pouvaient et peuvent effectivement, quant à eux, demander une indemnité.

Ce traitement inégal est d'autant plus frappant que les parties intervenantes, si la règle du comblement n'avait pas existé, auraient sans aucun doute pu introduire une demande d'indemnité du chef des dommages résultant du plan.

On ne saurait dès lors sérieusement contester la violation des articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et *6bis*).

Pareille atteinte extrême au droit de propriété des parties intervenantes soulève un litige relatif aux droits civils de ces parties. Dans la mesure où l'exclusion de la possibilité de demander une indemnité du chef des dommages résultant du plan reviendrait à empêcher qu'un juge puisse statuer sur le fond de ce litige, le décret se heurterait également à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Mémoire en réponse des requérants

A.13.1. S'agissant du premier moyen, le Gouvernement flamand ne conteste pas qu'il n'y a pas la moindre disposition transitoire, mais répond que l'absence d'une règle transitoire ne suffirait pas en soi à établir la violation des articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et *6bis*) et renvoie à cet égard à la jurisprudence de la Cour.

Dans les arrêts cités par la partie adverse, il est toutefois précisément souligné que l'absence d'une disposition transitoire doit être justifiée de manière objective et raisonnable et doit être nécessaire pour atteindre l'objectif du législateur décrétable.

En l'espèce, une règle transitoire s'imposait sous peine de violation du principe d'égalité, dès lors que la catégorie des justiciables auxquels s'applique le décret entrepris est affectée par une modification du plan de secteur apportée par un décret qui prive les intéressés des titres et garanties légitimes contenus dans la loi organique de l'urbanisme en ce qui concerne la modification des plans de secteur et qui sont effectivement reconnus aux justiciables touchés par une modification du plan de secteur.

Il n'existe aucun critère objectif démontrable pour cette différence de traitement, qui se situe au niveau de la privation de garanties particulières inscrites dans la loi sur l'urbanisme et de l'absence de toute règle transitoire.

On ne retrouve pas davantage ce critère dans le mémoire de la partie adverse.

La justification de la différence de traitement dénoncée ne saurait en aucun cas résider dans la circonstance qu'il faille immédiatement mettre fin à l'application débridée de la règle du comblement en vue de protéger les espaces ouverts restants.

En premier lieu, des directives claires et une application plus conséquente de la règle du comblement

auraient immédiatement pu limiter la prétendue application trop extensive. En outre, la procédure légale des articles 9, 10 et 13 de la loi organique de l'urbanisme n'aurait pas entraîné de retard dans la réalisation de l'interdiction de bâtir, dès lors qu'un permis de bâtir peut également être refusé sur la base d'un projet de plan de secteur (voy. les articles 45 et 46 de la loi organique de l'urbanisme).

Il suffisait par conséquent de prendre un arrêté de mise en révision des plans de secteur et d'établir un projet de plan de secteur comprenant, comme seule disposition, l'abrogation de la règle du comblement. De ce fait, une interdiction de bâtir aurait également été instaurée, mais les justiciables concernés auraient alors bénéficié des garanties que la loi organique de l'urbanisme accorde à tous les autres justiciables qui sont touchés par une modification du plan de secteur.

De surcroît, il est évident que construire en comblant une rangée de maisons profite à l'environnement, précisément parce qu'il n'est pas nécessaire, en pareil cas, d'entamer un nouvel espace ouvert.

Il n'existe dès lors aucun rapport raisonnable entre le moyen employé et le but visé.

Le Gouvernement flamand ne répond pas à l'affirmation que le décret entrepris permet en outre que certaines demandes déjà introduites soient traitées avant la date d'entrée en vigueur du décret et que d'autres demandes ne le soient pas, sans qu'il puisse être démontré qu'il existe à cela une quelconque justification à la lumière du but visé.

De ce point de vue également, le décret litigieux instaure un traitement discriminatoire et inégal entre ceux qui demandent un permis de bâtir et dont la demande est traitée avec célérité, d'une part, et ceux qui introduisent une demande de permis de bâtir qui n'est pas traitée par l'administration avant l'entrée en vigueur du décret attaqué portant abrogation de la règle du comblement, d'autre part.

Seule une règle transitoire - traitant par exemple les demandes pendantes de manière égale par application de l'ancienne loi - aurait pu garantir l'égalité de traitement de tous les justiciables qui se trouvent dans des circonstances objectivement identiques.

A.13.2. L'affirmation du Gouvernement flamand relativement au second moyen, selon laquelle l'application répétée des possibilités de dérogation au plan de secteur constituerait uniquement un problème pour les projets de construction privés, alors que les possibilités de dérogation pour les équipements collectifs et les services publics seraient toujours appliquées correctement, n'est en rien corroborée. Par conséquent, le législateur décrétoal ne pouvait légitimement présumer que les équipements collectifs et les services publics constitueraient une catégorie différente.

La discrimination touche bel et bien les requérants : il suffit de constater que des personnes privées peuvent également exécuter des tâches d'intérêt public, telles que la construction de logements sociaux, d'équipements récréatifs, etc., et qu'elles ne pourraient pourtant pas se prévaloir des possibilités de dérogation au plan de secteur.

A.13.3. S'agissant du troisième moyen, il échet d'observer que le décret entrepris a pour conséquence que les propriétaires qui, en raison de l'abrogation de la règle du comblement, sont touchés par l'interdiction de bâtir inscrite au plan de secteur se voient privés de l'indemnisation des dommages résultant du plan, alors que d'autres propriétaires frappés d'une interdiction de bâtir inscrite au plan ont droit à cette indemnisation. Il s'agit cependant dans les deux cas de propriétaires qui ne peuvent plus construire en vertu du plan de secteur.

Cette discrimination est d'autant plus criante que les requérants, dont les terrains entrent en ligne de compte pour l'application de la règle du comblement et sont à présent frappés, en raison de l'abrogation de la règle du comblement par le décret litigieux, d'une interdiction de bâtir résultant du plan de secteur, auraient tous pu introduire une demande d'obtention d'une indemnisation du chef des dommages résultant du plan en vertu de l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme.

Dans son mémoire, le Gouvernement flamand ne fait valoir aucun critère raisonnable susceptible de justifier l'exclusion de l'indemnisation des dommages résultant du plan. L'interprétation du Gouvernement flamand selon laquelle la disposition litigieuse n'empêche pas l'octroi d'une indemnité, s'il est satisfait aux conditions de l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme, ne peut être suivie.

Il s'y ajoute que le décret litigieux impose une interdiction de bâtir ayant force de loi, ce qui revient en fait à une expropriation, pour laquelle il y a lieu de prévoir une indemnité immédiate.

L'exclusion de toute indemnité pour l'interdiction de bâtir résultant de l'abrogation de la règle du comblement prive celui qui introduit une demande de permis de bâtir de la garantie de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Elle implique automatiquement, en outre, un traitement inégal du demandeur qui ne peut pas construire en raison de la destination prévue au plan de secteur par rapport à celui qui ne peut pas construire en raison de l'abrogation de la règle du comblement. Dans les deux cas, c'est pourtant en réalité le plan de secteur qui met fin à la destination normale du terrain le jour qui précède l'entrée en vigueur de ce plan. La différence de traitement du point de vue de l'indemnité dépend donc exclusivement de la bonne volonté de l'administration, c'est-à-dire de la manière dont l'administration refuse la demande. Pareille différence de traitement n'est pas davantage fondée sur des critères objectivement justifiables.

Enfin, la règle litigieuse porte atteinte aux droits subjectifs des demandes d'indemnité refusées. La privation du droit à l'accès au juge est tout d'abord une mesure disproportionnée à l'objectif du décret entrepris. En outre, la règle litigieuse constitue un excès de compétence du Conseil flamand, étant donné que la mesure pour laquelle ce Conseil n'est pas compétent n'est ni indispensable ni nécessaire à l'exercice de la compétence qui lui est attribuée.

Mémoire en réponse du Gouvernement flamand

A.14.1. Les parties intervenantes invoquent trois moyens, dont les deux premiers n'ont pas été déjà soulevés par les requérants.

Contrairement à l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, l'article 87 de cette loi ne prévoit pas la possibilité, pour les parties intervenantes qui y sont visées, d'invoquer des moyens nouveaux.

Il en résulte que les moyens des parties intervenantes ne sont pas recevables et que la Cour peut tout au plus tenir compte de leur mémoire à titre d'« observations » relatives au troisième moyen qui a déjà été invoqué par les requérants.

Rien n'a empêché les parties intervenantes d'introduire elles-mêmes, en temps opportun, un recours en annulation et de faire valoir à cette occasion les moyens de leur choix.

Le fait qu'une partie intervenante non habilitée à cet effet invoque des moyens nouveaux équivaut par conséquent à contourner le délai de forclusion fixé à l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 pour l'introduction d'un recours en annulation, ce qui ne saurait être admis.

A.14.2. On ne peut pas davantage accéder à la demande des parties intervenantes visant à pouvoir poser à la Cour des questions préjudicielles relatives aux nouvelles questions de droit dont elles font état.

A.14.3. En ce qui concerne l'absence d'une enquête publique, alléguée par la troisième partie intervenante, il échet de constater que la comparaison sur laquelle se basent les parties intervenantes, à savoir le fait que la « règle du comblement » a été soumise à une enquête publique, alors qu'il n'en a pas été de même pour la mise hors vigueur de celle-ci par la voie décrétole, manque en fait : l'article 23, 1^o, de l'arrêté organique du 28 décembre 1972 n'a, en tant que tel, nullement été soumis à une enquête publique et ne devait d'ailleurs pas l'être.

Il s'y ajoute que les parties intervenantes comparent des situations non comparables, en raison de la différence de force juridique entre, d'une part, un plan de secteur et les règles de destination qui en découlent, et le cas échéant ces règles elles-mêmes et les éventuelles possibilités de dérogation à celles-ci, qui sont, l'un comme les autres, fixés par le pouvoir exécutif, et, d'autre part, un décret, c'est-à-dire une décision du pouvoir législatif d'une communauté ou d'une région, qui peut mettre à néant toutes les décisions possibles du pouvoir exécutif et pour laquelle le législateur n'est en aucun cas lié par les règles de procédure qui sont imposées à ce pouvoir exécutif.

L'enquête publique au sujet d'un projet de plan de secteur, le cas échéant l'enquête publique qui y serait implicitement incluse, s'agissant des règles de destination et des possibilités de dérogation qui sont applicables au moment même et qui découleront de ce plan de secteur, est en effet imposée par le pouvoir législatif, mais ce même pouvoir législatif - le législateur décrétole - n'y est pas soumis.

L'établissement ou la modification, par le pouvoir exécutif, de plans de destination dont résultent des règles d'affectation, le cas échéant de ces règles elles-mêmes, ne peut donc être comparé avec une intervention du pouvoir législatif compétent.

Il convient d'observer en outre que le législateur décrétole ne serait même pas autorisé à soumettre son intervention à une enquête publique.

La procédure d'adoption d'un décret, c'est-à-dire un aspect du « fonctionnement » ou du « mode d'exercice des compétences » des Conseils de communauté et de région, ne peut en effet être réglée, en vertu des articles 39 et 115, § 1^{er}, de la Constitution (anciens articles 107^{quater} et 59^{bis}, § 1^{er}), que par le pouvoir législatif fédéral, qui doit d'ailleurs décider à la majorité spéciale.

Enfin, dans la mesure où les deux situations seraient comparables, *quod non*, le traitement inégal qu'elles impliqueraient éventuellement serait raisonnablement justifié, au premier chef par la différence entre une mesure du pouvoir exécutif et une mesure du pouvoir législatif. Ce dernier dispose d'une légitimité démocratique directe et poursuit dès lors l'intérêt général d'une autre façon que le pouvoir exécutif, cependant que la procédure d'enquête publique prescrite par la loi organique de l'urbanisme sert notamment de garantie vis-à-vis du pouvoir exécutif non élu directement.

De surcroît, une longue enquête publique aurait été inconciliable avec les objectifs du législateur décrétole, qui, en effet, pour éviter que les plans de secteur continuent d'être vidés de leur substance, a pris une mesure urgente qui sera soumise à une nouvelle enquête dans le cadre de la révision générale du droit de l'urbanisme prévue en Région flamande.

A.14.4. En ce qui concerne la prétendue « élimination des garanties juridictionnelles », le Gouvernement flamand a déjà exposé dans son mémoire que la règle du comblement a été mise hors vigueur par un décret et non par un arrêté du Gouvernement flamand qui abrogerait l'article 23, 1^o, de l'arrêté

organique du 28 décembre 1972, étant donné qu'une modification de l'arrêté organique en tant que tel, conformément à la jurisprudence du Conseil d'Etat citée dans le mémoire, ne produirait ses effets qu'à l'égard des parcelles pour lesquelles le plan de secteur aurait été révisé après cette abrogation.

Le fait que la mesure litigieuse a été prise par un décret, et non par un arrêté du Gouvernement flamand, a pour seul effet que le contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat et des cours et tribunaux est remplacé par celui de la Cour d'arbitrage. Rien n'empêche d'ailleurs les parties intervenantes de soulever, par application de l'article 159 de la Constitution (ancien article 107), une exception d'illégalité à l'encontre de la destination de leurs parcelles - le plan de secteur - si elles contestent l'éventuel refus, sur la base de cette destination, d'un permis de bâtir sollicité par elles, au cas où elles estimeraient que cette destination contrecarre à tort leurs projets de construction.

A.14.5. S'agissant du troisième moyen des parties intervenantes, qui avait déjà été invoqué par les requérants, le Gouvernement flamand se limite à renvoyer à ce qui a déjà été exposé à ce sujet dans son mémoire et dont il résulte que ce moyen manque en fait.

Mémoire en réponse des parties intervenantes

A.15.1. En ce qui concerne l'absence d'une règle transitoire dans la disposition litigieuse, il échet de constater qu'à la demande du ministre, de nombreux dossiers dans lesquels le permis devait être accordé en vertu de la règle du comblement n'ont plus été traités en attendant la disposition aujourd'hui critiquée. C'est l'administration qui a sciemment trompé les justiciables dans leurs aspirations juridiques normales. L'absence de dispositions transitoires n'est que l'ultime confirmation de l'application anticipative de la règle.

Le fait que les requérants et les parties intervenantes soient affectés dans leurs droits par la disposition contestée n'est donc pas la conséquence de la règle normale de l'application immédiate des dispositions législatives, mais bien de l'application anticipative de celles-ci, en violation de l'article 129 de la Constitution.

L'application anticipative d'une éventuelle règle future à certaines personnes et non à d'autres est en tout cas plus arbitraire que le critère du moment de la demande.

A.15.2. En ce qui concerne le second moyen, les motifs invoqués par le Gouvernement flamand ne constituent pas une justification objective et raisonnable de ce que la règle du comblement soit uniquement maintenue en faveur des pouvoirs publics.

Lorsque les services compétents estiment que la règle du comblement a été invoquée à tort, ils doivent en effet refuser le permis. La circonstance que la règle est appliquée signifie que les organismes compétents sont d'avis que la règle n'a pas été invoquée à tort. Lorsque le ministre ou les instances d'avis affirment à présent que la règle a souvent été invoquée et appliquée à tort, ils se livrent à un nouveau jugement avec substitution. En effet, le ministre ou les instances d'avis ne peuvent se substituer aux autorités qui doivent légalement se prononcer sur la demande. De surcroît, le fonctionnaire délégué peut introduire un recours contre le permis.

Suivant le point de vue du Gouvernement flamand concernant le troisième moyen, les intéressés pourraient malgré tout encore demander une indemnité du chef de dommages résultant du plan pour la modification de la destination par le plan de secteur lorsque la dépréciation s'exprime dans une interdiction de bâtir ou de lotir. Cela ne peut cependant se déduire du texte du décret.

Le ministre ne précise pas davantage si, dans son raisonnement, l'existence de la règle du comblement suspend les délais de prescription pour la demande d'une indemnité du chef de dommages résultant du plan.

Dans la négative, cela reviendrait à dire qu'il eût fallu, nonobstant la règle du comblement, demander malgré tout une indemnité du chef de dommages résultant du plan. Il est clair qu'une telle demande serait rejetée au motif qu'il n'y avait pas, par suite de la règle du comblement, interdiction de bâtir ou de lotir.

L'interprétation susvisée s'écarte de ce que l'on entend généralement par l'octroi d'une indemnité du chef de dommages résultant du plan et ne trouve aucun appui dans les textes.

Mémoire ampliatif des parties intervenantes

A.16.1. Ainsi qu'elles l'ont déjà déclaré plusieurs fois, les parties intervenantes n'ont pas connaissance des recours en annulation. Elles ne peuvent évaluer la portée des moyens d'annulation que sur la base des pièces qu'elles connaissent.

A.16.2. Dans un premier moyen, les requérants invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution (anciens articles 6 et 6bis) en ce que la norme entreprise exclut purement et simplement l'application des possibilités de déroger aux projets de plans de secteur et aux plans de secteur, sans prévoir à cette occasion une quelconque mesure transitoire et sans respecter les règles de la loi organique de l'urbanisme en ce qui concerne la modification des plans de secteur.

Il est indéniable que le décret du 13 juillet 1994 a instauré une sorte de règle transitoire qui tempère dans une certaine mesure l'abrogation de la règle du comblement.

Toute une série de griefs d'inconstitutionnalité peuvent être invoqués à l'encontre de cette règle transitoire. Ainsi, les propriétaires de parcelles situées en zone naturelle en sont exclus, de même que ceux auxquels un certificat d'urbanisme accordé avant le 24 août 1993 a été délivré après cette date.

Le décret du 13 juillet 1994 ne change rien au fait que l'abrogation de la règle du comblement est intervenue sans procédure de consultation et d'avis, alors qu'une telle modification, par application de la législation relative à l'urbanisme et d'autres réglementations, n'est définitivement arrêtée qu'après pareille procédure. Dans la mesure où le premier moyen dénonce le fait que les règles de la loi sur l'urbanisme n'ont pas été respectées, le décret du 13 juillet 1994 n'a dès lors aucune incidence sur les recours en annulation.

A.16.3. Le décret du 13 juillet 1994 n'a pas d'incidence non plus sur le deuxième moyen des requérants. Pour les demandes concernant les équipements collectifs et les services publics, il reste possible d'appliquer les règles relatives à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur qui créent la possibilité de déroger à ces plans ou d'autoriser des exceptions à ceux-ci permettant de bâtir ou de lotir.

A.16.4. Enfin, le décret du 13 juillet 1994 ne modifie rien d'essentiel s'agissant des griefs articulés au troisième moyen.

De nombreux intéressés se voient exclus de tout régime d'indemnisation. C'est ainsi que B. Bewaert, s'il ne répond pas aux conditions de l'hypothèse a) de la règle transitoire, ne pourra pas prétendre à l'indemnisation visée dans le décret du 13 juillet 1994. La norme litigieuse prive toujours cette partie intervenante à la fois de la possibilité de bâtir et de la possibilité d'obtenir une indemnité.

Pour les autres parties intervenantes aussi, et pour l'ensemble de la catégorie des personnes qui répondent aux conditions de l'hypothèse a) de la règle transitoire, l'indemnisation des dommages résultant du plan visée à l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme reste exclue. On leur offre uniquement la perspective d'une indemnité dont les modalités de fixation devront être arrêtées par le Gouvernement flamand. Cette indemnité pourra donc être déterminée d'une autre façon que suivant les modalités qui valent pour l'indemnisation du chef de dommages résultant du plan et pourra même, le cas échéant, s'avérer inférieure à cette dernière. Il n'existe toutefois aucun critère objectif et raisonnable susceptible de justifier semblable différence de traitement.

A.16.5. Pour ce qui est des parties intervenantes, celles-ci n'aperçoivent nullement, selon les explications qu'elles donnent, l'incidence du décret du 13 juillet 1994.

Il apparaît que la norme attaquée a été instaurée sans procédure de consultation et d'avis préalable. L'abrogation décrétole de la règle du comblement, même après le décret du 13 juillet 1994, continue de priver la

partie intervenante de la garantie juridictionnelle du contrôle de légalité exercé par les cours et tribunaux et du contrôle d'annulation du Conseil d'Etat. L'indemnisation du chef des dommages résultant du plan, visée à l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme, reste exclue.

Affaires portant les numéros 801, 802 et 804 à 807 du rôle

L'intérêt des requérants

Requêtes

A.17. Les requérants justifient de l'intérêt requis en droit pour demander l'annulation de la disposition décrétales litigieuse, dès lors que la règle transitoire qui y est contenue ne leur est pas applicable, soit parce qu'ils demandent un permis de lotir, soit parce que leur terrain est situé dans une zone naturelle, la règle transitoire étant inapplicable dans les deux cas, en sorte que l'abrogation de la règle du comblement, telle qu'elle est prévue au premier paragraphe de la disposition litigieuse et telle qu'elle était également déjà prévue à l'article 2 du décret du 23 juin 1993, reste pleinement valable en ce qui les concerne.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.18. S'agissant de l'intérêt requis en droit pour introduire un recours en annulation, la Cour a déjà déclaré à plusieurs reprises qu'une action populaire n'est pas admise. La Cour a précisé en outre que l'intérêt requis n'existe que chez ceux dont la situation juridique personnelle est susceptible d'être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise et qu'il ne suffit pas que la norme entreprise soit applicable aux requérants; ceux-ci doivent démontrer aussi que cette norme peut leur causer un préjudice.

Pour que les requérants puissent être affectés directement, personnellement et défavorablement par le décret litigieux, il ne suffit pas qu'ils ne puissent bénéficier des dispositions transitoires instaurées par celui-ci dans la version la plus récente de l'article 2 de la loi organique de l'urbanisme, mais il faut également qu'ils démontrent cas par cas qu'ils auraient bénéficié de la règle du comblement si celle-ci était encore en vigueur.

Il leur faut donc au moins démontrer, chacun en ce qui le concerne, que leurs parcelles satisfont aux conditions d'application - qui doivent être remplies de manière cumulative - de la règle du comblement, telles qu'elles étaient fixées à l'article 23, 1^o, de l'arrêté organique du 28 décembre 1972.

Or, il ressort d'un examen des différents dossiers que tel n'est le cas d'aucun requérant.

Il convient d'observer aussi que, pour l'évaluation des conditions d'application du susdit article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, l'autorité octroyant les permis dispose incontestablement d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire.

Il en résulte que ce jugement ne pourrait être mis en cause devant la Cour, qui exerce un contrôle de légalité et non un contrôle d'opportunité, que s'il était manifestement déraisonnable, c'est-à-dire dans l'hypothèse où il serait inconcevable, selon une conception juridique généralement partagée, qu'une autorité prenant des décisions raisonnables puisse émettre pareille appréciation.

Par conséquent, les recours en annulation ne sont recevables que si les requérants démontrent que la qualification prédécrite de leurs parcelles respectives, par les instances de la Région flamande octroyant les permis, est manifestement déraisonnable, *quod non*.

Mémoire en réponse des requérants

A.19.1. La partie adverse conteste l'intérêt des requérants en vertu du raisonnement selon lequel les conditions d'application de la règle du comblement, conformément à l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, ne seraient pas remplies pour les terrains des requérants, ceux-ci ne pouvant dès lors pas être affectés par l'abrogation de cette règle. Il apparaît toutefois des faits cités dans les recours en annulation que les conditions d'application sont bel et bien remplies.

En outre, c'est à tort que la partie adverse prétend que les terrains des requérants ne sont pas susceptibles d'être bâtis par application de la règle du comblement, dès lors que l'applicabilité de cette règle était précisément l'enjeu des demandes de permis ou des recours administratifs qui avaient été introduits par les requérants et qui, dans aucune des affaires, n'avaient encore fait l'objet d'une décision définitive.

Il s'y ajoute que plusieurs requérants qui avaient engagé une procédure devant le Conseil d'Etat sont à présent confrontés à l'exception d'irrecevabilité à soulever d'office, dès lors que les requérants n'auraient plus intérêt au recours en annulation par suite de l'abrogation de la règle du comblement par le décret entrepris.

A.19.2. Le préjudice subi par les requérants réside dans le fait qu'ils se sont tous prévalus expressément de la règle du comblement et que depuis l'adoption du décret entrepris, ils voient à présent s'évanouir leurs droits de propriété subjectifs et leurs projets de construction, sans la moindre discussion juridique.

Par ailleurs, il résulte de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage et de la jurisprudence qu'un intérêt est suffisamment établi lorsque la norme entreprise est susceptible d'affecter directement et défavorablement la situation juridique des parties.

Quant au fond

Requêtes

A.20.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Le décret attaqué exclut la possibilité de déroger aux projets de plans de secteur et aux plans de secteur ou de faire exception à ceux-ci, sans toutefois prévoir un régime transitoire traitant de la même façon toutes les demandes de permis de bâtir ou de lotir et tous les recours administratifs introduits avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993, sur la base de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

Le décret attaqué a pour conséquence que les particuliers qui, avant la date d'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993, avaient introduit une demande de permis de bâtir ou de lotir en vertu de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 reçoivent ou se voient refuser leur permis de bâtir ou de lotir selon que l'administration a bien voulu prendre une décision avant cette entrée en vigueur et selon que les demandes de permis de bâtir ou de lotir qui n'ont pas été traitées avant cette date et qui sont à présent à nouveau introduites sous le régime transitoire du décret du 13 juillet 1994 satisfont ou non aux conditions du décret attaqué. Le décret prive de leurs titres et aspirations légitimes ceux qui, pour l'une ou l'autre raison indépendante de leur volonté, n'ont pas reçu de permis avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993 et qui ne tombent pas sous le régime transitoire du décret du 13 juillet 1994.

Un traitement différencié doit être justifié de manière objective et raisonnable, et cette justification doit s'apprécier à la lumière de l'objectif et des effets du décret.

L'absence d'une règle transitoire uniforme pour les demandes déjà introduites n'est pas proportionnée au but poursuivi, plus précisément la conservation des espaces ouverts restants en Flandre, cependant que le législateur décretaal ne pouvait légitimement présumer que toutes les demandes de permis de lotir pendantes ou les demandes de permis pour des terrains situés en zone naturelle menaceraient a priori les espaces ouverts en Flandre et viseraient à une application abusive de la règle du comblement.

A.20.2. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

La disposition litigieuse établit une distinction insusceptible de justification objective et raisonnable en ce que, pour le traitement de la demande de permis de bâtir qui a été introduite mais non traitée avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993, et qui est à présent réintroduite conformément au régime transitoire du décret entrepris, cette disposition ne prévoit qu'une procédure en une seule étape, alors que la demande de permis de bâtir qui a été introduite avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993 et qui a reçu une suite favorable bénéficiait d'une procédure en trois étapes, augmentant les chances d'aboutir à une décision favorable.

A.20.3. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Il dénonce le fait que, dans le cadre de la règle transitoire, le décret litigieux établit, au niveau des critères dont il y a lieu de tenir compte pour le traitement des demandes de permis de bâtir et l'octroi éventuel d'une indemnité, une distinction exclusivement fondée sur la circonstance qu'un certificat d'urbanisme a été délivré pendant la période comprise entre la date d'entrée en vigueur du plan d'aménagement fixé en dernier lieu pour la parcelle concernée et la date d'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993.

Une telle règle transitoire distincte en fonction de la possession ou non d'un certificat d'urbanisme afférent à la période en question n'est pas proportionnée au but poursuivi, à savoir la conservation des espaces ouverts restants en Flandre. Cette distinction n'est pas davantage susceptible de justification raisonnable.

A.20.4. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et est identique au deuxième moyen allégué dans les affaires portant les numéros 666 et suivants du rôle (cf. A.10.2).

A.20.5. Le cinquième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, 16 et 33 de la Constitution, des articles 6 et 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Abstraction faite du régime transitoire, l'article 2 du décret entrepris prévoit que « la non-application des règles ne peut donner lieu au paiement d'une indemnité telle que visée à l'article 37 ».

Le décret entrepris a dès lors pour conséquence que les propriétaires qui n'entrent pas en ligne de compte pour le régime transitoire sont privés, sans la moindre indemnité, du droit de jouissance, d'usage et de disposition de leurs biens, et il établit de la sorte une différence de traitement, d'une part, par rapport à la catégorie des propriétaires qui peuvent effectivement bénéficier de la règle transitoire et, d'autre part, par rapport aux autres propriétaires qui, également touchés par l'interdiction de bâtir inscrite dans le plan de secteur, ont bel et bien droit à une indemnisation du chef de dommages résultant du plan.

Le décret entrepris signifie donc que le régime légal de l'indemnisation du chef de dommages résultant du plan est précisément exclu pour les terrains qui, en raison de leur situation comme terrains de comblement, sont objectivement considérés comme des terrains à bâtir et qui entrent en ligne de compte pour une telle indemnisation, et il a pour effet que l'octroi de semblable indemnisation à un justiciable dépendra des motifs du refus du permis de lotir, et plus précisément de la question de savoir si l'autorité investie du pouvoir de délivrer le permis refuse celui-ci pour non-conformité au plan de secteur ou pour non-application de la règle du comblement, parce que la demande de permis ne tombe pas sous le régime transitoire.

La disposition litigieuse établit ainsi une distinction qui n'est pas susceptible de justification objective et raisonnable et qui n'est pas en rapport avec la conservation visée des espaces ouverts en Flandre, mais qui est probablement dictée par des problèmes purement budgétaires.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.21.1. Le Gouvernement flamand situe la disposition décrétole et en précise la portée. Il en conclut, par référence à la circulaire n° R.O 94/2 du 20 juillet 1994 que le nouveau texte n'a pas pour conséquence que l'ancienne règle du comblement est réinstaurée, mais crée simplement le cadre nécessaire à certaines mesures transitoires destinées à rencontrer les droits acquis de propriétaires de parcelles pour lesquelles il a déjà été délivré un certificat d'urbanisme ou un permis de bâtir les qualifiant de terrains à bâtir et qui ont été achetées en tant que telles, en sorte qu'il s'agit d'un décret à fonction d'extinction.

A.21.2. Le premier moyen des requérants est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et reproche au législateur décrétole de ne pas avoir prévu un régime transitoire pour ceux qui avaient introduit une demande de permis de bâtir ou de lotir avant le 24 août 1993, soit la date d'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993, alors que ceux qui avaient déjà obtenu un permis à cette date ont effectivement bénéficié d'une telle mesure.

Le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt, puisqu'il peut uniquement aboutir à ce que les dispositions transitoires litigieuses soient annulées, et qu'il ne saurait en aucun cas avoir pour conséquence que des dispositions transitoires complémentaires, relatives aux cas visés par les requérants, soient adoptées ou que la mise hors vigueur de la règle du comblement, dont les requérants prétendent être les victimes, soit supprimée.

Le moyen manque aussi en fait. Le nouvel alinéa 6, b), de l'article 2, § 1er, de la loi organique de l'urbanisme du 29 mars 1962, qui a été inséré par la disposition décrétole litigieuse, prévoit en effet expressément une règle transitoire pour les cas où une demande de permis de lotir ou de bâtir avait été introduite.

Il n'est dès lors pas question d'une quelconque inégalité de traitement entre les personnes qui disposaient déjà d'un permis lors de l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993 et celles qui avaient simplement demandé un permis à cette même époque. De surcroît, même ceux qui ont demandé un certificat d'urbanisme bénéficient de cette disposition transitoire.

Cela signifie que les requérants peuvent tous introduire une demande de permis de bâtir pour leurs parcelles et, dans la mesure où la règle du comblement leur était applicable, se voir accorder un permis de bâtir pour une habitation, du moins si les autres conditions des règles transitoires sont remplies. Ces autres conditions ne sont toutefois pas contestées par les requérants.

Il est cependant exact que la règle transitoire en question ne concerne que les permis de bâtir pour une habitation et non les permis de lotir, comme le souhaiteraient certains requérants.

Ce traitement inégal est néanmoins parfaitement justifié à la lumière de l'objectif des dispositions transitoires litigieuses, à savoir respecter les aspirations légitimes des candidats-bâisseurs, plus particulièrement de ceux qui pouvaient à l'époque nourrir la confiance légitime, en droit et en raison, qu'ils pourraient, par application de la règle du comblement, construire sur la parcelle achetée par eux dans cette intention; cet objectif n'était donc pas de rencontrer les revendications des candidats-lotisseurs.

Pareilles revendications seraient d'ailleurs hautement douteuses à la lumière des conditions d'application de la règle du comblement et ont été explicitement exclues par le législateur décréteil, précisément parce qu'elles ne se concilient pas avec l'objectif social des dispositions transitoires instaurées. Et les requérants peuvent malaisément soutenir qu'il s'agirait là d'une appréciation manifestement déraisonnable.

A cet égard, il convient de rappeler que l'objectif des dispositions transitoires instaurées par le décret attaqué ne consiste pas à « conserver les espaces ouverts » ou à « empêcher les applications abusives de la règle du comblement », comme le prétendent les requérants. C'était là uniquement l'objectif de l'abrogation de la règle du comblement. Les dispositions transitoires visent à honorer les revendications justifiées en matière de construction, dans la lignée du principe de confiance.

Dans la mesure où la critique des requérants porterait sur l'absence, dans la disposition décréteale entreprise, d'une règle transitoire permettant d'encore obtenir un permis de lotir, il suffit de renvoyer à la réponse donnée par le Gouvernement flamand au premier moyen des requérants dans les affaires jointes portant les numéros 666, 667 et 669 à 673 du rôle, qui critiquait l'absence, dans le décret du 23 juin 1993 attaqué dans ces affaires, de toute règle transitoire, reproche qui est incontestablement rencontré aujourd'hui par le décret présentement attaqué.

Enfin, les requérants n'allèguent pas et, *a fortiori*, ne démontrent pas que l'application de la règle ordinaire de l'effet immédiat des nouvelles lois, non assortie d'une exception consistant à attribuer à la disposition décréteale litigieuse, par le biais d'un régime transitoire, un effet qui respecte les situations antérieures, excéderait manifestement le pouvoir d'appréciation discrétionnaire du législateur décréteil, d'autant que l'absence d'un régime transitoire concerne exclusivement la possibilité d'obtenir un permis de lotir.

A.21.3. Le deuxième moyen est irrecevable à défaut d'intérêt, dès lors que les requérants ne démontrent aucunement à quel égard ils pourraient être affectés défavorablement par la procédure particulière prévue dans la disposition décréteale litigieuse.

Leur conviction qu'une « procédure en trois étapes » a plus de chances d'aboutir que la « procédure en une seule étape » inscrite dans la nouvelle disposition n'est pas fondée, étant donné que la troisième et dernière instance dans la procédure ordinaire est la même que celle qui doit à présent décider seule, de surcroît après avis de l'instance qui décide autrement en premier lieu.

Pour le surplus, la justification de cette règle particulière est évidente à la lumière du principe d'égalité. Il s'agit en effet d'un régime transitoire limité dans le temps, qui doit pouvoir faire l'objet d'un traitement rapide et efficace, notamment en vue de la sécurité juridique des intéressés. De plus, il s'agit de quelques cas fort limités, pour lesquels le pouvoir de décision ne saurait être morcelé, étant donné que cela conduirait à un traitement inégal ou arbitraire de situations égales.

Il convient à nouveau de constater que les requérants se méprennent sur l'objectif de la mesure qu'ils entreprennent par ce moyen et qui est inscrite dans l'alinéa 7 nouveau de la disposition décréteale litigieuse. Cet objectif n'est en effet pas le même que celui de la mise hors vigueur de la règle du comblement.

Le troisième moyen reproche à la disposition décréteale contestée de recourir au critère du certificat d'urbanisme, de surcroît délivré entre la date du dernier plan d'aménagement et la date d'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993, en vue d'accorder une exception à la mise hors vigueur de la règle du comblement.

Ce moyen manque également en fait. En effet, la disposition décréteale litigieuse ne prévoit pas seulement une règle transitoire pour les parcelles ayant fait l'objet d'un certificat d'urbanisme, mais également pour les parcelles ayant fait l'objet d'un permis de bâtir, et même pour celles ayant fait l'objet d'une demande de permis de bâtir et de lotir ou d'une demande de certificat d'urbanisme, à chaque fois que

ces parcelles seraient susceptibles d'être bâties par application de la règle du comblement mise hors vigueur pour le surplus.

Pour le reste, on peut malaisément affirmer que le critère du certificat d'urbanisme, considéré en soi, ne soit pas pertinent à la lumière de l'objectif de la mesure transitoire ainsi délimitée, à savoir honorer les droits à la construction de ceux qui pouvaient espérer bâtir sur leur parcelle. Les certificats d'urbanisme visent en effet à donner une réponse définitive à ce sujet.

A.21.4. Le quatrième moyen est identique au deuxième moyen que les requérants ont invoqué dans leurs recours en annulation du décret du 23 juin 1993. Le cinquième moyen est identique au troisième moyen invoqué dans le cadre du recours en annulation dirigé contre ledit décret. Le Gouvernement flamand maintient à l'égard des deux moyens les objections formulées dans son mémoire relatif à ces affaires (voy. A.11.2 et A.11.3).

Mémoire en réponse des requérants

A.22.1. Dans le premier moyen, les requérants soutiennent que la règle transitoire inscrite dans le décret du 13 juillet 1994 viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Au lieu de prévoir un régime transitoire uniforme pour toutes les demandes de permis de bâtir ou de lotir et tous les recours administratifs introduits avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993 sur la base de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur, il est instauré un régime transitoire pour certaines demandes de permis et certains recours administratifs introduits avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993.

Ainsi, les mesures transitoires ne valent pas à l'égard des demandes de permis de lotir et ne s'appliquent pas davantage aux zones industrielles, aux zones d'extraction, aux zones vertes (les zones N et les zones R), aux zones forestières à valeur écologique et aux zones à parcs.

A.22.2. Il y a, par ailleurs, inégalité de traitement entre les personnes qui, avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993, ont demandé et obtenu leur permis de bâtir ou de lotir en vertu de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur et celles qui, avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993, ont demandé mais n'ont pas obtenu leur permis pour des raisons indépendantes de leur volonté et entrent à présent dans le champ d'application du régime transitoire, étant donné que ces dernières, sous l'empire de la règle transitoire litigieuse, sont tenues, pour éventuellement obtenir malgré tout leur permis, de remplir des conditions complémentaires et plus sévères que celles prévues sous l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

La justification du régime transitoire résiderait, selon la partie adverse, dans l'objectif social poursuivi, à savoir respecter les aspirations légitimes des candidats-bâtitseurs.

Si c'est l'objectif social qui justifie la règle transitoire limitée, on ne voit pas pourquoi les candidats-bâtitseurs dans une zone naturelle ou les candidats-lotisseurs qui pouvaient nourrir l'espoir, lorsque l'arrêté royal du 28 décembre 1972 était encore applicable, d'obtenir un permis, n'entrent à présent pas dans le champ d'application de la règle transitoire, ni pourquoi des candidats-bâtitseurs qui entrent effectivement dans ce champ d'application doivent être soumis à des critères d'appréciation plus sévères à l'occasion de leur nouvelle demande.

A.22.3. La justification de la règle transitoire doit être recherchée dans la conservation des espaces ouverts, mais l'instauration d'une règle transitoire limitée et non uniforme n'est pas proportionnée au but poursuivi, étant donné que le législateur décretaal ne pouvait légitimement présumer que toutes les demandes pendantes dans certaines zones de destination (notamment les zones naturelles) et toutes les demandes de permis de lotir pendantes menaceraient les espaces ouverts en Flandre et viseraient à une application abusive de la règle du comblement, d'autant qu'il s'agit précisément de combler des vides limités et existants.

A.22.4. Pour réfuter la thèse de la partie adverse selon laquelle l'absence d'une règle transitoire ne suffirait pas en soi pour établir la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, les requérants renvoient aux développements y relatifs apparaissant dans leur mémoire en réponse concernant le recours en annulation de l'article 2 du décret du 23 juin 1993.

A.23. S'agissant du deuxième moyen, les requérants rappellent que le traitement d'une demande de permis de bâtir selon une procédure en trois étapes offre plus de chances d'aboutir à une décision favorable. L'affirmation du Gouvernement flamand selon laquelle une procédure en trois étapes n'offrirait pas plus de chances d'aboutir qu'une procédure en une seule étape, étant donné que la troisième et dernière instance dans une procédure ordinaire est la même que celle qui doit à présent décider seule, de surcroît après avis de l'instance qui décide autrement en premier lieu, n'est pas pertinente, étant donné que, déjà uniquement du point de vue statistique, l'on a deux fois plus de chances que la demande soit accueillie, d'une part, au niveau du collège des bourgmestre et échevins et, d'autre part, au niveau de la députation permanente, avant qu'il ne soit demandé en degré d'appel au Gouvernement flamand de statuer sur la demande. Il va également sans dire que l'appréciation de la conformité de la demande aux conditions légales variera d'une personne à l'autre.

L'argument du Gouvernement flamand selon lequel il s'agit d'une règle transitoire limitée dans le temps et le fait que le nombre de cas est particulièrement restreint ne justifie pas davantage de manière raisonnable et objective le traitement inégal critiqué.

A.24.1. Dans leur troisième moyen, les requérants soulignent qu'il est établi une distinction, lors du traitement des nouvelles demandes de permis de bâtir dans le cadre du régime transitoire, selon qu'un certificat d'urbanisme a été délivré ou non durant la période comprise entre la date d'entrée en vigueur du plan d'aménagement fixé en dernier lieu pour la parcelle concernée et la date d'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993.

Cette distinction n'est pas justifiée de manière objective et raisonnable.

A.24.2. Selon le Gouvernement flamand, l'existence d'un tel certificat d'urbanisme justifierait de manière objective et raisonnable la différence de traitement à la lumière du but et des effets du décret, à savoir la conservation des espaces ouverts restants en Flandre.

En réalité, l'existence d'un certificat d'urbanisme constitue une justification purement arbitraire, et donc pas objective et raisonnable, du traitement différencié, si l'on procède à une comparaison.

Si l'on possède un tel certificat d'urbanisme, pour lequel il n'est même absolument pas nécessaire d'avoir introduit une demande de permis de bâtir ou de lotir avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993, l'on a, lors de l'introduction d'une nouvelle demande de permis de bâtir dans le cadre de la règle transitoire, plus de chances d'obtenir un permis de bâtir (et si on ne l'obtient pas, on recevra même automatiquement une indemnité) que si l'on a effectivement déjà introduit une demande de permis de bâtir, de permis de lotir ou de certificat d'urbanisme avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993, sans disposer d'un tel certificat d'urbanisme, même si on avait pu l'avoir, et tout cela pour des terrains objectivement identiques. Le législateur décretaal prend donc uniquement en considération une donnée administrative qui ne contient aucune justification objective et raisonnable pour conclure à un traitement

différent, dans le cadre de la règle transitoire, des nouvelles demandes de permis de bâtir introduites pour des terrains objectivement identiques et avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993.

A.25. Dans le quatrième moyen, les requérants invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, pour les « demandes pour des équipements collectifs et des services publics », des dérogations au plan de secteur restent possibles, en dehors des dispositions transitoires, bien qu'il ne soit nulle part démontré pourquoi, à la lumière du but poursuivi, il y a lieu d'autoriser une exception pour ces équipements collectifs ou services publics.

L'affirmation de la partie adverse selon laquelle l'application répétée des possibilités de dérogation au plan de secteur poserait uniquement un problème pour les projets de construction privés, alors que dans le cas des équipements collectifs et des services publics, les possibilités de dérogation seraient toujours appliquées correctement, n'est en rien confirmée.

Le fait que la discrimination affecte les requérants découle de la circonstance que des personnes privées peuvent également exécuter des tâches d'intérêt public, telles que la construction de logements sociaux, d'équipements récréatifs, etc., et qu'elles ne pourraient cependant pas se prévaloir des possibilités de dérogation au plan de secteur.

A.26. Le cinquième moyen porte sur la violation des articles 10 et 11, 16 et 33 de la Constitution, des articles 6 et 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En effet, le décret entrepris a pour conséquence que les propriétaires qui, en raison de l'abrogation de la règle du comblement, sont touchés par une interdiction de bâtir inscrite au plan de secteur et qui n'entrent pas en ligne de compte pour la règle transitoire sont exclus de l'octroi d'une indemnisation du chef de dommages résultant du plan, alors que d'autres propriétaires touchés par une interdiction de bâtir résultant du plan de secteur ont effectivement droit, pour leur part, à cette indemnisation.

Les requérants rappellent ici les arguments invoqués dans leur mémoire en réponse dans les affaires portant les numéros 666 et autres du rôle concernant le troisième moyen qu'ils ont formulé dans ces affaires (voy. A.13.3).

- B -

Quant au décret du 23 juin 1993

Portée de la disposition entreprise

B.1.1. La disposition entreprise énonce :

« Dans la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le titre V, inséré par décret du 28 juin 1984, est complété par un article 87 rédigé comme suit :

' Article 87. Dans l'article 2, § 1er, de cette loi, modifié par la loi du 22 décembre 1970, l'alinéa suivant est inséré entre les alinéas trois et quatre :

Lors de l'instruction d'une demande de permis de bâtir ou de lotir, autre que pour des équipements collectifs et des services publics, aucune application ne peut être faite des règles en

matière de (...) présentation et de (...) mise en oeuvre des projets de plan de secteur et des plans de secteur qui créent la possibilité de déroger à ces plans ou d'autoriser des exceptions permettant de bâtir ou de lotir. La non-application des règles ne peut donner lieu au paiement d'une indemnité telle que visée à l'article 37. ' »

B.1.2. D'après l'exposé des motifs du projet de décret, les règles de droit visées par le décret permettant des dérogations aux projets de plans de secteur et aux plans de secteur pour les demandes de permis de bâtir et de lotir sont les dispositions de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur. (*Doc.*, Conseil flamand, 1992-1993, n^o 265/1, p. 1)

Cet article s'énonçait comme suit :

« Article 23. Sans préjudice de l'article 21 et de l'article 6, les règles ci-après sont d'application dans les zones autres que les zones d'habitat, à l'exclusion des zones industrielles, des zones d'extraction, des zones naturelles d'intérêt scientifique et des zones inondables.

1^o A titre exceptionnel, peuvent être autorisés des lotissements et des constructions, pour autant que ceux-ci ne portent pas atteinte au bon aménagement local et ne mettent pas en péril la destination de la zone, et qu'à la date d'entrée en vigueur du plan ou du projet de plan de secteur, le terrain soit situé à l'intérieur d'un groupe d'habitations et du même côté d'une voie publique, autre qu'un chemin de terre, et suffisamment équipée, compte tenu de la situation des lieux.

Cette faculté ne s'étend toutefois pas aux terrains situés à front des routes de grande voirie, exception faite soit pour un service public, soit pour l'établissement d'installations et de constructions en rapport avec le service de l'autoroute.

(...) ».

B.1.3. L'exception incluse dans l'article 23, 1°, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 sera appelée ci-après, conformément à l'usage, la « règle du comblement ».

Quant aux exceptions soulevées à l'égard des requérants

B.2.1. Le Gouvernement flamand soutient que les recours en annulation du décret du 23 juin 1993 sont devenus sans objet, dès lors que le décret entrepris a été remplacé dans l'intervalle par le décret du 13 juillet 1994.

B.2.2. Le décret du 13 juillet 1994 ne remplace pas le décret du 23 juin 1993 avec effet rétroactif, mais uniquement à partir de la date de sa publication, le 17 septembre 1994. Par conséquent, le décret du 23 juin 1993 produit des effets juridiques entre le 24 août 1993 et le 17 septembre 1994.

Le recours en annulation d'une norme législative n'est pas irrecevable à défaut d'objet pour la seule raison que cette norme a cessé de produire ses effets ou a été abrogée.

L'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie.

B.3.1. Le Gouvernement flamand conteste ensuite l'intérêt des parties requérantes au motif qu'elles ne démontrent pas et ne peuvent pas démontrer que la parcelle qui leur appartient aurait pu entrer en ligne de compte pour l'application de la règle du comblement telle qu'elle était inscrite à l'article 23, 1°, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972; l'abrogation de cette règle ne serait donc pas de nature à les affecter directement et défavorablement.

Dans son mémoire complémentaire, le Gouvernement flamand ajoute que, dans la mesure où certains requérants pourraient néanmoins justifier d'un intérêt, cet intérêt aurait en tout état de cause disparu lors de l'adoption du décret du 13 juillet 1994, qui a remplacé le décret entrepris.

B.3.2. Le décret entrepris du 23 juin 1993 a supprimé la possibilité d'appliquer la règle du comblement, c'est-à-dire la possibilité, dans le cadre d'une demande de permis de bâtir, d'une demande de permis de lotir ou d'une demande de certificat d'urbanisme, de déroger aux plans de secteur ou projets de plans de secteur dans les conditions prévues à l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972. Le décret était immédiatement applicable, ce qui implique que l'autorité octroyant les permis ne pouvait plus, à partir de sa date d'entrée en vigueur, appliquer la règle du comblement.

Il y a lieu de remarquer que le décret du 23 juin 1993 a, dans l'intervalle, été remplacé par le décret du 13 juillet 1994, entré en vigueur le 17 septembre 1994.

B.3.3. Tous les requérants sont des propriétaires fonciers qui avaient introduit, avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993, une demande de permis de bâtir, de permis de lotir ou de certificat d'urbanisme et qui, dans le cadre de celle-ci, avaient demandé à l'autorité octroyant les permis d'appliquer la règle du comblement prévue à l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

B.3.4. Certains requérants se sont vu refuser le permis avant l'entrée en vigueur du décret entrepris. Ils ont introduit un recours contre cette décision de refus, soit auprès de l'autorité administrative compétente en vertu de la loi organique de l'urbanisme, soit auprès du Conseil d'Etat, selon l'état de la procédure.

Dans le premier cas, la disposition contestée a eu pour effet qu'au cours de la période durant laquelle le décret entrepris était applicable, l'autorité octroyant les permis ne pouvait de toute façon plus, en degré d'appel, appliquer la règle du comblement, étant donné qu'elle est tenue, en tant qu'organe de l'administration active, d'appliquer la réglementation qui est en vigueur au moment de la décision.

Dans le second cas, l'intervention de la disposition contestée a eu pour effet que les requérants, compte tenu de la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêts n° 44.826 du 4 novembre 1993 et n° 47.057 du 28 avril 1994), risquaient de perdre leur intérêt devant cette haute juridiction, dès lors qu'une éventuelle annulation par le Conseil d'Etat de la décision de refus litigieuse ne pouvait plus rien leur apporter, puisque l'autorité octroyant les permis, si elle devait à nouveau se prononcer sur la demande, aurait à rejeter celle-ci en vertu du décret entrepris.

Il en ressort qu'au moment où ils ont introduit leur recours en annulation auprès de la Cour, ces requérants étaient susceptibles d'être affectés directement et défavorablement par la disposition litigieuse.

B.3.5. S'agissant des autres requérants, l'autorité octroyant les permis n'avait pas encore pris de décision au moment de l'entrée en vigueur du décret litigieux. Le permis ou le certificat d'urbanisme demandés leur ont été refusés en vertu du décret attaqué. Ils sont affectés directement et défavorablement par la disposition contestée.

B.3.6. Le Gouvernement flamand soutient que les requérants doivent, à l'appui de leur intérêt, également démontrer qu'ils remplissent les conditions, auxquelles il doit être satisfait de manière cumulative, inscrites à l'article 23, 1°, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

B.3.7. Sous l'empire du susdit article 23, 1°, l'autorité octroyant les permis jouissait d'une grande liberté dans l'appréciation de chacune des nombreuses conditions d'application. La Cour ne pourrait substituer son appréciation à celle de l'autorité octroyant les

permis, à moins qu'il ne soit établi que les requérants ne pouvaient manifestement pas remplir les conditions d'application de la règle du comblement, ce qui ne paraît pas être le cas en l'espèce.

Il suffit de constater qu'au cours de la période où elle était en vigueur, la disposition entreprise excluait purement et simplement l'application de la règle du comblement, alors que la disposition antérieure autorisait cette application, de sorte que le demandeur d'un permis avait, sinon la certitude, à tout le moins la possibilité d'obtenir le permis ou le certificat demandés.

B.3.8. Il en résulte qu'au moment de l'introduction de leur recours, tous les requérants justifiaient de l'intérêt requis en droit.

B.3.9. L'entrée en vigueur du décret du 13 juillet 1994, qui remplace le décret litigieux à partir du 17 septembre 1994, ne fait pas disparaître l'intérêt des parties requérantes, contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand.

Sept des neuf requérants ont fait savoir à la Cour, dans un mémoire complémentaire, que le décret du 13 juillet 1994 ne lève pas, ou pas entièrement, leurs objections à l'encontre de l'abrogation de la règle du comblement. Tous les requérants ont en outre introduit un recours en annulation contre le second décret. Ce recours ne peut aboutir au résultat visé par les requérants si le décret du 23 juin 1993 n'est pas également annulé.

Etant donné qu'ils souhaitent le maintien de la règle du comblement telle qu'elle existait dans l'arrêté royal du 28 décembre 1972, les requérants ont un intérêt à poursuivre l'annulation et, partant, à obtenir la disparition de l'ordre juridique de toute norme qui abroge cette règle ou en rend l'application plus difficile et qui, par voie de conséquence, les affecte ou pourrait les affecter directement et défavorablement.

Quant aux exceptions soulevées à l'égard des parties intervenantes

B.4.1. Le Gouvernement flamand conteste également l'intérêt des parties intervenantes.

Le Gouvernement flamand affirme en premier lieu que les parties intervenantes se prévalent exclusivement de leur intérêt à l'annulation de la disposition décrétales attaquée, lequel coïncide avec l'intérêt des parties requérantes et ne saurait être pris en considération en tant que tel. Selon lui, dans la jurisprudence constante de la Cour, l'intérêt de la partie intervenante se distingue de l'intérêt de la partie requérante en ce qu'il existe dans le chef de toute personne dont la situation est susceptible d'être affectée directement par la décision de la Cour en ce qui concerne la norme entreprise.

En l'espèce, à l'estime du Gouvernement flamand, les parties intervenantes ne font pas valoir qu'elles sont susceptibles d'être affectées directement par la décision de la Cour quant au recours en annulation.

B.4.2. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que, dans le cadre d'un recours en annulation, la partie intervenante ne justifie pas seulement de l'intérêt requis lorsqu'elle est, comme la partie requérante, directement et défavorablement affectée par la norme entreprise et poursuit l'annulation de la disposition litigieuse, mais plus généralement lorsqu'elle est susceptible d'être affectée par la décision de la Cour relativement à la norme entreprise, par exemple du fait que la partie intervenante poursuit le maintien de la norme contestée et que son intérêt est opposé à celui de la partie requérante. Par conséquent, l'intérêt de la partie intervenante peut coïncider avec celui de la partie requérante, être analogue à celui-ci ou différer de cet intérêt.

Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, l'intérêt des parties intervenantes est établi si elles démontrent, comme les parties requérantes, qu'elles sont affectées directement et défavorablement par l'article 2 du décret du 23 juin 1993.

B.4.3. Le Gouvernement flamand fait également valoir que les parties intervenantes ne justifient pas de l'intérêt requis en droit en ce qu'elles ne démontrent pas qu'elles remplissent les conditions d'application de la règle du comblement à satisfaire de manière cumulative, telles qu'elles étaient contenues dans l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 mars 1972.

En tout état de cause, l'intérêt des parties intervenantes, à supposer qu'il existe, disparaîtrait par suite du décret du 13 juillet 1994.

B.4.4. Dans leur mémoire, les parties intervenantes démontrent qu'elles ont été affectées directement et défavorablement par le décret du 23 juin 1993, soit parce qu'elles se sont vu refuser sur la base de ce décret le permis ou le certificat d'urbanisme demandés, soit parce qu'elles risquaient, en raison du décret, de perdre leur intérêt à un recours en annulation qu'elles avaient introduit devant le Conseil d'Etat. Dans leur mémoire complémentaire, elles affirment que le décret du 13 juillet 1994 n'a pas, ou à tout le moins pas entièrement fait disparaître leurs griefs.

B.4.5. Ainsi qu'il a été exposé sous B.3.7 en ce qui concerne les parties requérantes, il n'est pas requis que les parties intervenantes démontrent, à l'appui de leur intérêt, qu'elles remplissent les conditions d'application, dont il est prévu qu'elles doivent être remplies de manière cumulative, de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

B.4.6. L'intérêt à intervenir n'a pas, en l'espèce, disparu ensuite de l'adoption du décret du 13 juillet 1994.

Etant donné que plusieurs recours en annulation ont été introduits contre le décret du 13 juillet 1994, il est possible que ce décret soit annulé et disparaisse de l'ordre juridique. Dans cette hypothèse, les parties intervenantes sont susceptibles d'être affectées dans leur situation par la décision de la Cour concernant le décret du 23 juin 1993.

B.4.7. Les exceptions relatives à l'intérêt des parties intervenantes ne peuvent être accueillies.

B.5.1. Le Gouvernement flamand conteste également la recevabilité des moyens invoqués dans le mémoire des parties intervenantes.

B.5.2. Les parties intervenantes formulent trois moyens dont les deux premiers se distinguent de ceux invoqués par les requérants, et dont le troisième est analogue au troisième moyen des requérants.

L'article 87 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne permet pas, contrairement à l'article 85, que le mémoire de la partie intervenante formule des moyens nouveaux. Les moyens sont dès lors irrecevables en tant que tels puisque seuls la requête et les mémoires introduits sur la base de l'article 85 peuvent formuler des moyens. Dans la mesure où il s'apparente au troisième moyen formulé dans la requête, le troisième moyen peut toutefois être admis en tant qu'observation.

B.6.1. Enfin, le Gouvernement flamand conteste le fait que les parties intervenantes posent plusieurs questions préjudicielles à la Cour.

B.6.2. En vertu de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, seules des juridictions peuvent poser une question préjudicielle à la Cour. Les questions préjudicielles posées par les parties intervenantes sont irrecevables.

*Quant au fond**Sur le premier moyen*

B.7.1. L'article 2 du décret du 23 juin 1993, en vertu duquel la règle dite du comblement n'est plus applicable, ne s'accompagne d'aucune mesure transitoire pour les demandes de permis de bâtir et de lotir qui avaient déjà été introduites avant son entrée en vigueur et est donc immédiatement applicable, conformément aux principes généraux régissant l'effet dans le temps des normes juridiques.

B.7.2. Les requérants reprochent à la disposition contestée de violer les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il n'est pas prévu de régime transitoire pour les demandes de permis de bâtir ou de lotir ou les recours administratifs introduits avant l'entrée en vigueur du décret. Cette situation entraîne une inégalité de traitement au sein de la catégorie des personnes qui avaient introduit une demande avant l'entrée en vigueur du décret entrepris, en ce qu'un groupe déterminé a encore pu bénéficier, à l'exclusion de l'autre groupe, de l'application de la règle du comblement, en fonction de la célérité avec laquelle l'administration a traité la demande ou le recours administratif.

B.7.3. L'abrogation de la règle du comblement a été justifiée comme suit dans l'exposé des motifs du projet qui est devenu le décret du 23 juin 1993 :

« A l'origine, la règle du comblement était considérée comme une mesure transitoire, instaurée en raison des effets sociaux de l'entrée en vigueur des projets de plans et des plans de secteur. En effet, celui qui avait, avant l'entrée en vigueur des plans, acheté un terrain situé entre deux habitations ou à côté d'une habitation à façade orbe construite jusqu'à la limite de la parcelle pouvait à l'époque partir du principe que ce terrain était à bâtir. Il n'aurait pas été admissible, à ce moment-là, que l'application des plans entraîne pour cette personne une interdiction de bâtir.

L'expression 'à titre exceptionnel' figurant dans l'article 23.1° indique pourtant qu'étant donné qu'il s'agit de dérogations aux projets de plans et aux plans de secteur, l'application visée ne saurait ou ne pourrait avoir une portée générale. Au contraire, cette faculté doit être appliquée avec la plus grande circonspection.

La règle du comblement ne pourrait pas être appliquée dans le but d'écarter les prescriptions générales des projets de plans et des plans de secteur pour servir des intérêts purement privés. Vingt ans après l'entrée en vigueur de la règle du comblement, on constate que son application s'est généralisée. Cette règle est appliquée chaque année dans des centaines de cas pour la délivrance de permis de bâtir et de lotir. La règle du comblement est fréquemment utilisée pour réaliser une grosse plus-value sur des terrains qui ne sont pas situés dans une zone d'habitat, ce qui n'a jamais été l'intention initiale (aspect social). La mesure sociale exceptionnelle et transitoire est devenue une règle constante qui, lors de son application concrète, a reçu une interprétation à ce point large qu'elle est aujourd'hui à l'origine de permis délivrés, entre autres, pour des bâtiments industriels, des comblements entre une remise et une habitation et des comblements entre des bâtiments ou des limites de zones séparées par une distance de plus de 100 mètres.

La règle du comblement est, dans la pratique, largement appliquée dans des zones agricoles ou des zones agricoles ayant une valeur comme site. Des constructions linéaires et des noyaux d'habitation résidentiels apparaissent dans des sites restés assez homogènes. Il s'y ajoute que, par l'application de la règle du comblement, les zones déjà structurellement touchées se colmatent, sans qu'il n'existe pour ce faire une politique locale de comblement. On peut affirmer avec certitude que l'application de cette exception est l'un des éléments qui minent le plus gravement la qualité de l'environnement en Région flamande et constitue une atteinte directe aux espaces ouverts qui nous restent encore. Dans le souci de conserver ces espaces ouverts, il s'impose donc de prévoir d'urgence une réglementation visant à abroger la règle du comblement. » (*Doc.*, Conseil flamand, 1992-1993, n° 265/1, p. 3)

B.7.4. Il appartient au législateur décréteil d'apprécier dans quelle mesure il est nécessaire, et éventuellement urgent, de prendre des mesures en vue d'un bon aménagement du territoire.

B.7.5. Il ressort des travaux préparatoires que la règle du comblement, qui était à l'origine conçue comme une « mesure sociale exceptionnelle et transitoire », a été appliquée avec une fréquence telle et a reçu une interprétation à ce point extensive qu'elle compromettrait le bon aménagement du territoire et constituait une atteinte aux espaces ouverts subsistant sur le territoire de la Région flamande. Le législateur décréteil a donc considéré qu'il était urgent d'abroger la règle du comblement.

Il s'ensuit que l'abrogation de la règle du comblement est justifiée par l'intérêt général : la protection des espaces ouverts subsistant en Région flamande.

B.7.6. Si le législateur décréteil estime qu'un changement de politique s'impose d'urgence, il

peut décider que ce changement de politique doit être réalisé avec effet immédiat et il n'est en principe pas obligé de prévoir un régime transitoire.

Si la nouvelle réglementation n'avait été applicable qu'aux seules demandes introduites après son entrée en vigueur, il en aurait résulté non seulement que l'application de la règle du comblement fût restée possible pour toutes les demandes déjà introduites, mais aussi que l'imminence de l'entrée en vigueur eût entraîné un afflux de demandes, ce qui eût compromis le résultat visé.

B.7.7. D'une manière générale, les pouvoirs publics doivent d'ailleurs pouvoir adapter leur politique aux circonstances changeantes de l'intérêt général. Tout changement de politique pour faire face à une nécessité urgente manquerait son but si l'on partait du principe que les articles 10 et 11 de la Constitution exigent que le régime antérieur soit maintenu pendant une période déterminée.

B.8.1. Les requérants reprochent en outre à la disposition contestée de violer les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle les prive de leurs « titres et attentes légitimes ».

B.8.2. En supprimant avec effet immédiat la possibilité d'appliquer la règle du comblement, la disposition entreprise n'affecte aucun droit acquis.

Les permis de bâtir et de lotir qui ont été délivrés avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993 par application de la règle du comblement conservent leur valeur juridique. Par application de l'article 63, § 1er, 5°, alinéa 2, de la loi organique de l'urbanisme, il en va de même pour les certificats d'urbanisme délivrés avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993 qui ont admis sans restriction l'application de la règle du comblement : le permis de bâtir ou de lotir devait être délivré dans la mesure où le permis avait été demandé au cours de l'année suivant la délivrance du certificat, même si l'autorité octroyant les permis devait prendre une décision après l'entrée en vigueur du décret en question (Conseil flamand, *Ann.*, n° 55 du 7 juin 1993, p. 2.112, 2ème colonne en haut).

B.8.3. L'article 23, 1°, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 prévoyait qu'à titre exceptionnel et moyennant le respect de certaines conditions, l'autorité délivrant les permis pouvait, en cas de demande d'un permis de bâtir ou de lotir ou d'un certificat d'urbanisme, accorder une dérogation aux projets de plans et aux plans de secteur.

Même si de telles dérogations ont été abondamment consenties, l'application de la règle du comblement ne constituait nullement un automatisme. Le fait que plusieurs requérants se sont vu refuser l'application de la règle du comblement en vertu de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 est là pour en témoigner. En raison de la nature des conditions d'application mentionnées à l'article 23, 1°, de l'arrêté royal précité, l'autorité délivrant les permis devait examiner concrètement, cas par cas, si ces conditions étaient remplies. En outre, l'autorité disposait, pour vérifier si chacune de ces conditions était remplie, d'une liberté d'appréciation lui permettant de prendre en compte les exigences fluctuantes d'un bon aménagement du territoire.

La politique menée par l'autorité octroyant les permis ne pouvait donc pas être considérée comme étant à ce point immuable et prévisible que les justiciables pouvaient fonder sur elle des attentes légitimes quant à l'application de la règle du comblement. Par conséquent, les requérants ne peuvent pas prétendre que, par l'abrogation de la règle

du comblement, le législateur décrétoal aurait trompé leurs attentes légitimes. Le simple fait qu'une nouvelle disposition puisse déjouer les projets de ceux qui se sont basés sur la situation antérieure ne viole pas en soi le principe d'égalité.

De ce point de vue non plus, la disposition entreprise ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.9. Il résulte de ce qui précède que le fait pour le législateur décrétoal de n'avoir pas prévu de dispositions transitoires ne constitue pas, en l'espèce, une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Le premier moyen ne peut être accueilli.

Sur le deuxième moyen

B.10.1. Les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le décret supprime la possibilité d'appliquer la règle du comblement, sauf pour les « équipements collectifs et services publics » et établit ainsi une distinction, qui n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée, entre cette catégorie d'équipements et les équipements privés, étant donné que les équipements collectifs et les services publics sont susceptibles de menacer les espaces ouverts dans la même mesure que les équipements privés.

B.10.2. La règle du comblement est entièrement supprimée.

Les termes « autre que pour des équipements collectifs et des services publics », figurant dans le décret attaqué, visent exclusivement à éviter qu'en raison des termes généraux dans lesquels la disposition décrétoale est établie, il soit également mis fin à la

possibilité qu'offrait l'article 20 de l'arrêté royal précité de déroger aux projets de plans et aux plans de secteur en ce qui concerne spécifiquement les équipements collectifs et les services publics.

La disposition entreprise n'établit donc pas la différence de traitement dénoncée par les requérants. Le moyen, qui se fonde sur une lecture erronée de la disposition contestée, ne peut être admis.

Sur le troisième moyen

B.11.1. Les requérants invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que le décret entrepris dispose que « la non-application des règles ne peut donner lieu au paiement d'une indemnité telle que visée à l'article 37 ». Le décret priverait ainsi les propriétaires du droit de jouissance, d'utilisation et de disposition sans la moindre indemnisation et instaurerait un traitement différencié à l'égard d'autres propriétaires qui, également touchés par une interdiction de bâtir inscrite dans le plan de secteur, ont effectivement droit à une indemnisation.

B.11.2. 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.

B.11.3. Ainsi qu'il est observé ci-dessus, l'application de la règle du comblement n'était qu'une possibilité et non une obligation pour l'autorité octroyant les permis. Le refus d'un permis de bâtir ou de lotir pour non-application de la règle du comblement ne donnait pas lieu, en soi et pour cette seule raison, à une indemnisation.

Le cas échéant, une indemnité pouvait cependant être accordée pour le dommage causé à un bien par une modification de destination résultant d'un plan d'aménagement, les conditions de l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme étant remplies.

Les deux situations présentent incontestablement des différences objectives, qui justifient une différence de traitement.

La disposition litigieuse n'a pas modifié cet état de choses. La suppression de la possibilité de déroger aux projets de plans ou aux plans de secteur dans le cadre de l'octroi d'un permis de bâtir ou de lotir ou de certificats d'urbanisme a pour conséquence que - sauf autre possibilité de dérogation - les prescriptions des plans d'aménagement continuent de s'appliquer pleinement. Si l'autorité compétente refuse un permis, il reste toujours possible d'invoquer le régime des dommages résultant du plan, organisé à l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme, dans les limites prévues par cette disposition.

La disposition entreprise ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution lorsqu'elle prévoit que la non-application des règles visées à l'article 23, 1°, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 ne peut pas donner lieu à l'indemnité visée à l'article 37.

B.11.4. L'argument des parties requérantes selon lequel l'octroi au justiciable d'une indemnité dépendra désormais des motifs de la décision de refus, et plus particulièrement du fait que l'autorité compétente refuse le permis pour contradiction avec le plan de secteur ou pour non-application de la règle du comblement, ne peut être accueilli.

En effet, puisque la possibilité de déroger aux plans d'aménagement qui était prévue à l'article 23, 1°, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 n'existe plus, l'autorité compétente ne pourra plus refuser un permis pour non-application de la règle du

comblement, mais seulement pour contradiction du projet de construction avec la destination prévue au plan de secteur.

B.11.5. La disposition litigieuse ne viole pas davantage l'article 16 de la Constitution, ni l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Les terrains pour lesquels l'application de la règle du comblement pouvait être demandée avant l'entrée en vigueur de la disposition litigieuse étaient par définition des terrains qui, en vertu du plan de secteur, n'entraient pas en ligne de compte pour la construction ou le lotissement. Il n'était possible de bâtir ou de lotir que si l'autorité octroyant les permis accordait une dérogation, ce qu'elle ne pouvait faire, conformément à l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal précité, qu'exceptionnellement et moyennant le respect de conditions très précises. On ne saurait dès lors prétendre que l'abrogation de la règle du comblement contient une restriction du droit de propriété équivalant à une expropriation au sens des dispositions conventionnelles et constitutionnelles précitées.

B.11.6. Enfin, certains requérants soutiennent également que la disposition litigieuse viole l'article 33 de la Constitution (ancien article 25) ainsi que les articles 6 et 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

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

Dès lors que les requérants n'exposent pas en quoi les dispositions constitutionnelles et législatives citées seraient violées par la disposition litigieuse, le moyen ne peut être accueilli sur ce point.

Le troisième moyen ne peut être accueilli.

Quant au décret du 13 juillet 1994

Quant à l'intérêt des requérants

B.12.1. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des requérants au motif qu'aucun d'entre eux ne démontre qu'il aurait bénéficié de la règle du comblement si elle était encore applicable, ce qui implique qu'ils doivent prouver, chacun en ce qui le concerne, que leurs parcelles remplissent les conditions prévues par l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, auxquelles il doit être satisfait de manière cumulative.

B.12.2. Tous les requérants sont des propriétaires fonciers qui avaient déjà, avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993, introduit une demande de permis de bâtir, de permis de lotir ou de certificat d'urbanisme et qui avaient en outre demandé à l'autorité octroyant les permis d'appliquer la règle du comblement de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972. Les permis ou certificats demandés ont été refusés, soit au motif qu'il n'était pas satisfait aux conditions de l'article 23, 1^o, précité, soit en vertu du décret du 23 juin 1993 édicté dans l'intervalle, qui a supprimé la règle du comblement. Les requérants ont introduit un recours contre cette décision de refus, recours qui est toujours pendant, soit auprès de l'autorité administrative, soit devant le Conseil d'Etat.

B.12.3. Le décret du 13 juillet 1994 remplace le décret du 23 juin 1993 à partir du 17 septembre 1994. Il maintient le principe de l'abrogation de la règle du comblement, mais contient en outre un régime transitoire. Aucun des requérants ne peut cependant se prévaloir de ce régime transitoire, étant donné qu'ils souhaitent obtenir soit un permis de lotir, soit un permis de bâtir pour un terrain situé en zone naturelle, ce qui n'est pas possible sous le régime transitoire.

B.12.4. Dans l'hypothèse où le recours des requérants est toujours pendant auprès de l'autorité administrative, la disposition entreprise a pour conséquence que l'autorité octroyant les permis ne peut plus accorder le bénéfice de la règle du comblement, étant donné qu'elle est tenue, en tant qu'organe de l'administration active, d'appliquer la réglementation qui est en vigueur au

moment de la décision. En vertu du décret du 13 juillet 1994, l'application de la règle du comblement ne peut plus être accordée pour une demande de permis de lotir, ni pour les terrains situés en zone naturelle.

Pour les requérants qui ont introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat, la disposition entreprise, compte tenu de la jurisprudence de cette haute juridiction (Conseil d'Etat, 4 novembre 1993, n° 44.826, et 28 avril 1994, n° 47.057), a pour conséquence qu'ils risquent de perdre leur intérêt, dès lors qu'une éventuelle annulation de la décision de refus litigieuse par le Conseil d'Etat ne peut plus rien leur apporter, puisque l'autorité octroyant les permis, si elle devait à nouveau se prononcer sur la demande, devrait la rejeter sur la base du décret entrepris du 13 juillet 1994, qui est à présent applicable.

Par conséquent, tous les requérants sont affectés directement et défavorablement par la disposition entreprise.

B.12.5. Le Gouvernement flamand soutient que les requérants doivent également démontrer, à l'appui de leur intérêt, qu'ils remplissent les conditions d'application de l'article 23, 1°, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, auxquelles il doit être satisfait de manière cumulative.

B.12.6. L'article 23, 1°, précité reconnaissait à l'autorité délivrant les permis une grande liberté dans l'appréciation de chacune des nombreuses conditions d'application. La Cour ne pourrait substituer son appréciation à celle de l'autorité octroyant les permis, à moins qu'il ne soit établi que les requérants ne pouvaient manifestement pas remplir les conditions d'application de la règle du comblement, ce qui ne paraît pas être le cas en l'espèce.

En outre, pour certains requérants, la question de savoir s'il était satisfait aux conditions d'application du susdit article 23, 1°, formait précisément l'enjeu du recours introduit et sur lequel il n'a pas encore été définitivement statué.

Il suffit de constater que la disposition litigieuse exclut purement et simplement l'application de la règle du comblement pour les demandes de permis de lotir et pour les terrains situés en zone naturelle, alors que la disposition de l'article 23, 1°, autorisait cette application, de sorte que le demandeur d'un permis avait la possibilité d'obtenir le permis ou le certificat demandés.

B.12.7. L'objection du Gouvernement flamand ne peut être retenue.

Quant au fond

Sur le premier moyen

B.13.1. Les requérants affirment que la disposition entreprise viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne prévoit pas de régime transitoire uniforme pour toutes les demandes de permis de bâtir ou de lotir introduites avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993.

Le décret entrepris aurait pour conséquence que les particuliers qui avaient, avant la date d'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993, introduit une demande de permis de bâtir ou de lotir sur la base de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 obtiennent ou se voient refuser leur permis de bâtir ou de lotir selon qu'il a plu à l'administration de prendre ou non sa décision avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993 et selon que les demandes de permis de bâtir ou de lotir qui n'avaient pas été traitées avant cette date et qui viennent d'être réintroduites sous l'empire du régime transitoire du décret du 13 juillet 1994 satisfont ou non aux conditions du décret litigieux. Selon les requérants, le décret priverait de leurs titres et espérances légitimes ceux qui, indépendamment de leur volonté, n'ont pas obtenu de permis avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993 et qui n'entrent pas dans le champ d'application du régime transitoire contenu dans le décret du 13 juillet 1994.

S'agissant de l'absence d'un régime transitoire uniforme, les requérants formulent plusieurs griefs.

Les requérants dans les affaires portant les numéros 801, 802, 806 et 807 du rôle critiquent le fait que le régime transitoire se limite à offrir la possibilité d'introduire une demande de permis de bâtir et n'autorise pas la demande d'un permis de lotir.

Les requérants dans les affaires portant les numéros 804, 805 et 806 du rôle critiquent le régime transitoire en ce qu'il ne vaut pas pour les terrains situés en zone naturelle.

La requérante dans l'affaire portant le numéro 807 du rôle conteste également le fait que l'octroi des permis soit soumis, sous le régime transitoire, à des conditions plus strictes que celles qui étaient applicables en vertu de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

B.13.2. Le champ d'application du régime transitoire a été défini comme suit à l'article 2 du décret du 13 juillet 1994 :

« Entrent en ligne de compte pour l'octroi d'un permis par mesure transitoire, ou dans le cas mentionné sous a) pour une indemnité ou pour un permis, lorsqu'une demande de permis de bâtir pour une habitation est introduite avant le 31 mars 1995, (...) les parcelles :

a) pour lesquelles une attestation urbanistique a été délivrée pendant la période comprise entre la date de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement fixé en dernier lieu pour la parcelle concernée et le 24 août 1993, qui détermine dans les destinations et/ou dans les conditions indiquées qu'il peut être bâti en application de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plan de secteur et des plans de secteur, modifié par l'arrêté royal du 13 décembre 1978, et qui est échue à la date de l'entrée en vigueur du décret du 13 juillet 1994 modifiant l'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme;

b) pour lesquelles une demande de permis de bâtir ou de lotir ou (d')attestation urbanistique a été introduite avant le 24 août 1993, et pour lesquelles, vu les dispositions du décret du 23 juin 1993, aucun permis ou (aucune attestation urbanistique) favorable n'a été délivré ou ne peut être délivré;

c) pour lesquelles un permis de bâtir a été délivré avant le 24 août 1993 en application de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plan de secteur et des plans de secteur et pour lesquelles une demande de bâtir modifiée est introduite.

Par dérogation à toutes les dispositions légales concernées, la demande est introduite auprès du collège des bourgmestre et échevins compétent qui émet un avis sur chaque demande et qui communique cet avis conjointement avec la demande au Gouvernement flamand dans un délai de trente jours après délivrance du récépissé de la demande de permis. En plus de l'avis du collège des bourgmestre et échevins, un avis sur chaque demande émis par un collège d'experts composé de fonctionnaires délégués des services extérieurs de l'administration de l'Aménagement du Territoire de l'administration de l'Aménagement du Territoire et du Logement est transmis au Gouvernement flamand. La décision du Gouvernement flamand est notifiée au demandeur du permis et au collège des bourgmestre et échevins dans un délai de six mois après la date du récépissé.

En ce qui concerne les attestations urbanistiques visées sous a), le Gouvernement flamand peut décider de refuser le permis pour des raisons liées à un bon aménagement des lieux. Dans ce cas, il sera indiqué dans la décision de refus que le demandeur du permis a droit à une indemnité. Lorsque le bon aménagement des lieux n'a pas été mis en cause, le Gouvernement flamand octroie un permis

de bâtir. Les modalités déterminant cette indemnité sont fixées par un arrêté du Gouvernement flamand.

Lors d'un avis ou d'une décision concernant l'indemnité (ou le permis de bâtir), les prescriptions de l'article 23, 1°, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plan de secteur et des plans de secteur sont valables pour les demandes mentionnées sous a).

En ce qui concerne les autres demandes de permis, un permis ne peut être octroyé que lorsque le terrain est situé, au jour de l'entrée en vigueur du plan de secteur, dans un groupe d'habitations ayant une destination résidentielle, et au même côté de la voie publique qui n'est pas un chemin de terre, et qui est, compte tenu de la situation locale, suffisamment équipée. La distance mesurée sur l'axe de la voie publique entre les façades les plus rapprochées des bâtiments à destination résidentielle, ne peut pas être supérieure à 70 m entre les saillies de façades qui sont les plus rapprochées de la voie publique concernée. (En vue de mesurer la distance de 70 m, ne peuvent être prises en considération les maisons dont la façade n'est pas en tout ou partie située dans une zone de 50 m à fixer à partir de la bordure de la voie publique concernée.) L'habitation conçue, y compris les attenances, a un volume de construction maximal de sept cents mètres cubes.

Ces dispositions sont d'application dans toutes les zones qui ne sont pas des zones résidentielles, à l'exception des zones industrielles, des zones d'exploitation, des zones vertes parmi lesquelles peuvent être distinguées des zones naturelles et des zones naturelles à valeur scientifique ou des réserves naturelles, des zones forestières à valeur écologique et des zones à parcs.

L'introduction de la nouvelle demande a pour conséquence que la procédure d'octroi de demandes de permis de bâtir et de lotir en cours pour les parcelles concernées, est arrêtée de droit. »

B.13.3. Il ressort du texte même et des travaux préparatoires du décret entrepris que le législateur décrétoal a maintenu son objectif originaire, à savoir la suppression de la règle du comblement afin de sauvegarder les espaces ouverts subsistant en Flandre (Conseil flamand, *Ann.*, n° 52 du 29 juin 1994, pp. 2.213 et 2.215). Sur ce point, le décret du 13 juillet 1994 contient un texte identique à celui du décret du 23 juin 1993.

Le régime transitoire contenu dans le décret du 13 juillet 1994 est une mesure exceptionnelle qui est strictement limitée dans ses effets et dans le temps (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 548/4, p. 14; Conseil flamand, *Ann.*, n° 52 du 29 juin 1994, pp. 2.213 et 2.214).

B.13.4. Le régime transitoire est justifié comme suit par le législateur décrétoal :

« L'abrogation de la règle du comblement, non assortie de la possibilité de prévoir une quelconque mesure transitoire immédiate, a toutefois mis en difficulté certaines personnes qui avaient acheté une parcelle en toute bonne foi, convaincues de pouvoir y construire plus tard une habitation. Cette situation peut causer des problèmes, surtout aux jeunes ménages, pour lesquels l'acquisition d'une telle parcelle représentait un gros investissement. » (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 548/1, p. 1; voy. aussi : *Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 548/4, pp. 3-4; *Ann.*, 29 juin 1994, p. 2.191).

B.13.5. En édictant le régime transitoire, le législateur décrétoal poursuivait donc un objectif social, consistant à remédier aux conséquences pécuniaires, excessives selon lui, qu'entraîne, pour certains candidats-bâisseurs, l'abrogation subite de la règle du comblement.

L'exclusion des demandes de permis de lotir constitue, à la lumière de l'objectif général du décret du 13 juillet 1994 - à savoir préserver les espaces ouverts subsistants -, un choix défendable, parce qu'un permis de lotir menace généralement beaucoup plus qu'un permis de bâtir ces espaces ouverts.

Compte tenu de l'objectif social du régime transitoire, il ne paraît pas davantage déraisonnable de n'accorder l'application de la règle du comblement, à titre d'exception, que pour les demandes de permis de bâtir et non plus pour les demandes de permis de lotir.

B.13.6. Pour apprécier le choix du législateur décréteil à la lumière des articles 10 et 11 de la Constitution, il convient de prendre en considération le fait que l'application de la règle du comblement, aux conditions prévues à l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, n'a jamais été une obligation, mais a toujours constitué une simple possibilité. De surcroît, les conditions fixées au susdit l'article 23, 1^o, étaient telles que l'application de la règle du comblement aux demandes de permis de lotir a toujours été moins facile à obtenir que pour les demandes de permis de bâtir, étant donné qu'il était notamment requis « qu'à la date d'entrée en vigueur du plan ou du projet de plan de secteur, le terrain soit situé à l'intérieur d'un groupe d'habitations et du même côté d'une voie publique ... », de sorte que l'autorité octroyant les permis devait tenir compte de la distance séparant les constructions avoisinantes, ce qui offre nettement moins de possibilités pour lotir que pour construire sur une parcelle de terrain.

B.13.7. Compte tenu de ce qui précède, le choix fait par le législateur décréteil de ne prendre en compte, dans le cadre de ce régime transitoire, que les demandes de permis de bâtir et non les demandes de permis de lotir, se présente comme objectif et raisonnable et non disproportionné aux buts poursuivis.

B.13.8. Certaines parties requérantes critiquent la disposition entreprise au motif que le régime transitoire n'est pas applicable aux terrains situés en zone naturelle.

L'article 2 du décret litigieux dispose en ce qui concerne l'application du régime transitoire :

« Ces dispositions sont d'application dans toutes les zones qui ne sont pas des zones résidentielles, à l'exception des zones industrielles, des zones d'exploitation, des zones vertes parmi lesquelles peuvent être distinguées des zones naturelles et des zones naturelles à valeur scientifique ou des réserves naturelles, des zones forestières à valeur écologique et des zones à parcs. »

B.13.9. Ainsi qu'il a déjà été souligné ci-dessus, le législateur décréteil a maintenu dans le nouveau décret son objectif initial, à savoir préserver les espaces ouverts subsistant en Région flamande.

La mise en balance des exigences de l'intérêt général, d'une part, et des intérêts des justiciables, d'autre part, l'a cependant amené à prévoir parallèlement un régime transitoire limité.

En ce qui concerne les zones vertes, en ce compris les zones naturelles, le législateur décréta a choisi de maintenir intégralement aussi l'interdiction de bâtir résultant du décret du 23 juin 1993. Il a donc estimé que, s'agissant de ces zones, l'intérêt général devait primer absolument les intérêts privés.

B.13.10. Ce choix, apprécié à la lumière des conditions d'application de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, est également susceptible d'une justification objective et raisonnable.

On observera d'abord que les zones naturelles à valeur scientifique ont toujours été explicitement exclues du champ d'application de l'article 23, 1^o, précité. Pour ces zones, l'application de la règle du comblement n'a jamais été possible. En outre, l'arrêté royal précité ne prévoyait ici aussi qu'une possibilité de déroger aux projets de plans ou aux plans de secteur. La nature des conditions d'application avait pour effet que l'application

de la règle du comblement n'était pas assurée en ce qui concerne les terrains situés dans les zones vertes autres que les zones naturelles à valeur scientifique.

En effet, l'application de la règle du comblement ne pouvait être accordée que dans la mesure où elle ne portait pas atteinte au bon aménagement local et où elle ne mettait pas en péril la destination de la zone, et pour autant que le terrain fût situé à l'intérieur d'un groupe d'habitations et du même côté d'une voie publique autre qu'un chemin de terre, et suffisamment équipée, compte tenu de la situation des lieux.

On ne saurait prétendre que les propriétaires de terrains situés en zone naturelle pouvaient escompter de manière légitime que l'application de la règle du comblement leur serait accordée.

B.13.11. Il résulte de ce qui précède que le choix du législateur décretaal d'exclure du régime transitoire les zones vertes, en ce compris les zones naturelles, et de maintenir à l'égard des terrains visés la règle de départ, à savoir préserver les espaces ouverts subsistants, ne peut être considéré comme disproportionné.

B.13.12. Le grief de la partie requérante dans l'affaire portant le numéro 807 du rôle, qui vise les critères utilisés par le régime transitoire litigieux pour l'application de la règle du comblement, est examiné avec le troisième moyen.

B.13.13. Enfin, dans la mesure où les griefs des requérants doivent être interprétés en ce sens qu'ils dénoncent aussi une violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que ceux qui ne peuvent bénéficier aujourd'hui du régime transitoire sont discriminés par rapport à ceux qui, ayant comme les requérants demandé avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993 un permis ou un certificat d'urbanisme, l'ont encore obtenu, contrairement aux requérants, et en ce que ceux qui n'entrent pas dans le champ d'application du régime transitoire sont privés de leurs prétentions et espérances

légitimes, ces griefs coïncident avec ceux exposés au premier moyen invoqué contre ledit décret du 23 juin 1993 et doivent être rejetés pour les raisons exposées en B.7.

Sur le deuxième moyen

B.14.1. Les requérants affirment que la disposition entreprise viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, pour le traitement de la demande de permis de bâtir introduite mais non traitée avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993, et qui est à présent réintroduite sur la base du régime transitoire, cette disposition ne prévoit qu'une procédure en une seule étape, alors qu'une demande de permis de bâtir introduite et accueillie favorablement avant l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993 pouvait bénéficier d'une procédure en trois étapes, ce qui augmentait les chances d'une décision positive.

B.14.2. Aux termes de la disposition entreprise, c'est le Gouvernement flamand qui statue sur les demandes de permis de bâtir qui peuvent être introduites en vertu du régime transitoire, après avis du collège des bourgmestre et échevins compétent, d'une part, et d'un collège d'experts composé des fonctionnaires délégués des services extérieurs de la direction de l'Aménagement du territoire de l'administration de l'Aménagement du territoire et du Logement, d'autre part.

Sous l'ancienne réglementation, le permis était délivré par le collège des bourgmestre et échevins, et une possibilité de recours administratif auprès de la députation permanente du conseil provincial et auprès du Gouvernement flamand était prévue.

B.14.3. Le régime transitoire contenu dans le décret du 13 juillet 1994 a un champ d'application restreint et tend à la disparition progressive de l'ancienne réglementation.

Il faut que l'autorité octroyant les permis soit ou ait été saisie des dossiers en cause. L'introduction de dossiers totalement nouveaux est exclue. Les demandes d'application du régime transitoire doivent avoir été introduites avant le 31 mars 1995.

B.14.4. Il ressort des travaux préparatoires du décret que le législateur décrétoal a confié l'examen des demandes de permis de bâtir à une seule autorité, afin de garantir le traitement égal de toutes les demandes et d'éviter ainsi tout arbitraire (*Doc.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 548/1, p. 14). Qu'il n'ait pas été prévu de recours administratif spécifique s'explique par le fait que le législateur décrétoal a voulu que les demandes introduites soient traitées le plus vite possible, pour pouvoir maintenir intégralement l'abrogation de la règle du comblement, qui reste l'objectif du législateur décrétoal. Il échet d'observer en outre qu'il est toujours possible d'introduire un recours en annulation de la décision du Gouvernement flamand auprès du Conseil d'Etat, de sorte qu'il n'est pas porté atteinte, à l'égard du demandeur du permis, aux garanties juridictionnelles offertes à tous les justiciables.

La procédure particulière organisée par le législateur décrétoal repose sur une distinction objective et pertinente. Elle ne constitue pas un moyen disproportionné au but poursuivi. La mesure critiquée est raisonnablement justifiée.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

Sur le troisième moyen

B.15.1. Les requérants affirment que la disposition entreprise viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les critères dont il faut tenir compte pour le traitement des demandes de permis de bâtir impliquent une distinction exclusivement fondée sur le fait qu'un certificat d'urbanisme a été délivré dans la période comprise

entre la date d'entrée en vigueur du plan d'aménagement fixé en dernier lieu pour la parcelle concernée et la date d'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993.

B.15.2. Ainsi qu'il a été exposé au B.13.2, le régime transitoire contenu dans le décret entrepris prévoit trois cas dans lesquels une demande de permis de bâtir peut être introduite avant le 31 mars 1995.

Les cas visés au a) de l'article 2 du décret du 13 juillet 1994 concernent des parcelles pour lesquelles il a été délivré au cours de la période comprise entre la date d'entrée en vigueur du plan d'aménagement fixé en dernier lieu et le 24 août 1993 - date de l'entrée en vigueur du décret du 23 juin 1993 - un certificat d'urbanisme indiquant qu'il peut être bâti en application de la règle du comblement de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, et qui est échu à la date d'entrée en vigueur du décret du 13 juillet 1994. Dans cette hypothèse, la demande de permis de bâtir est examinée sur la base des prescriptions de l'article 23, 1^o, précité de l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

Dans les cas visés aux b) et c) de l'article 2 du décret du 13 juillet 1994 - à savoir lorsqu'un permis de bâtir, un permis de lotir ou un certificat d'urbanisme ont été demandés pour la parcelle concernée avant le 24 août 1993, mais ont été refusés en vertu du décret du 23 juin 1993, ou lorsqu'il a été délivré un permis de bâtir pour la parcelle concernée avant le 24 août 1993 par application de la règle du comblement et qu'une demande de permis de bâtir modifiée est introduite pour cette même parcelle -, le Gouvernement flamand examine la demande de permis de bâtir sur la base des critères fixés par le décret du 13 juillet 1994.

B.15.3. La circonstance que, dans les cas visés au a), la demande de permis de bâtir n'est pas examinée sur la base des critères fixés par le décret, mais bien en vertu des dispositions de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, est susceptible d'une justification objective et raisonnable.

Dans ces hypothèses, un certificat d'urbanisme avait en effet déjà été délivré, qui ouvrait la perspective de l'application de la règle du comblement. Certes, le décret ne vise que les certificats d'urbanisme qui étaient échus à la date d'entrée en vigueur du décret entrepris et qui ont donc, strictement parlant, perdu leur force juridique, mais le fait qu'un certificat d'urbanisme a été demandé et obtenu implique que l'autorité octroyant les permis est supposée avoir examiné le dossier quant à sa conformité à l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 et a estimé qu'il était satisfait aux conditions de cet arrêté. De surcroît, le décret exige que les certificats aient été délivrés après l'entrée en vigueur du plan d'aménagement fixé en dernier lieu, de sorte que dans l'intervalle, en ce qui concerne les règles d'aménagement du territoire, il n'est intervenu aucune modification de la situation locale sur la base de laquelle l'application de la règle du comblement doit être examinée.

Dans ces hypothèses, il se justifie que le Gouvernement flamand examine également cette demande de permis de bâtir sur la base de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

B.15.4. En outre, la procédure en cause simplifie le traitement de la demande et contribue à un règlement accéléré des demandes de permis de bâtir, ce qui, ainsi qu'il a déjà été dit ci-dessus, constituait l'objectif du législateur décrétoal lorsqu'il a édicté le régime transitoire.

A cet égard, il convient d'observer que les conditions d'application de la règle du comblement qui sont inscrites dans le régime transitoire et qui s'appliquent aux demandes de permis de bâtir visées sous b) et c) sont, quoique plus strictes, fort similaires aux critères qui étaient contenus dans l'arrêté royal du 28 décembre 1972, modifié par l'arrêté royal du 13 décembre 1978.

Le législateur décrétoal a entendu que les critères d'application à utiliser par l'autorité octroyant les permis soient définis le plus objectivement possible afin de permettre un traitement rapide et égal des demandes, mais il s'est, pour ce faire,

manifestement basé sur les dispositions antérieures, contenues dans l'arrêté royal précité du 28 décembre 1972, telles qu'elles ont été précisées ultérieurement par l'administration et par la jurisprudence.

Compte tenu notamment de ce qui précède, il ne saurait être soutenu que la différence de traitement dénoncée est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.16.1. Les requérants affirment aussi que la disposition entreprise viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle prévoit dans les cas visés au a) mais non dans les cas sous b) et c) la possibilité d'obtenir une indemnité en cas de refus du permis de bâtir demandé.

B.16.2. Tant le décret du 23 juin 1993 que celui du 13 juillet 1994 disposent que la non-application des règles visées à l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal précité ne peut donner lieu au paiement de l'indemnité prévue à l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme.

B.16.3. Dans les hypothèses visées au a), le décret prévoit la possibilité d'une indemnisation en cas de refus du permis de bâtir. La raison de l'octroi de cette indemnité n'est pas le fait que la demande de permis de bâtir est rejetée parce qu'il n'est pas satisfait aux conditions d'application de la règle du comblement, mais bien spécifiquement le fait que le permis est refusé pour des raisons de bon aménagement du territoire, donc exclusivement pour des motifs d'intérêt général.

B.16.4. Dans les cas visés sous a), le demandeur du permis dispose d'un certificat d'urbanisme indiquant qu'il est permis de bâtir en application de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, certificat échu à la date d'entrée en vigueur du décret du 13 juillet 1994.

Un tel certificat n'a plus aucune force juridique, de sorte que l'on ne saurait prétendre que les pouvoirs publics seraient tenus à une indemnisation parce qu'il serait porté atteinte aux droits subjectifs du demandeur du permis.

Il reste que dans les cas visés sous a), le demandeur de permis dispose d'une autorisation écrite indiquant que son terrain est susceptible d'une application de la règle du comblement. Il est exigé en outre que les prescriptions des plans d'aménagement n'aient pas été modifiées depuis lors, de sorte que la demande du permis de bâtir s'effectue à présent dans les mêmes conditions.

Etant donné que l'autorité qui délivre le permis examinera le dossier en fonction des mêmes critères et dans les mêmes circonstances, on peut considérer que, sur la base du décret du 13 juillet 1994, l'application de la règle du comblement sera également autorisée. Un refus ne sera opposé que si le bon aménagement du territoire est menacé, donc exclusivement pour des motifs d'intérêt général.

B.16.5. En outre, c'est précisément dans les cas où il a obtenu par le passé la promesse écrite qu'il pourrait construire par application de la règle du comblement que le justiciable visé aura, par la confiance que cette promesse aura suscitée chez lui, accompli des actes qu'il n'aurait pas posés dans le cas inverse et qui ne peuvent être mis à néant, par exemple l'acquisition d'un terrain pour lequel un tel certificat a été délivré.

Dès lors que le décret permet que l'autorité compétente, pour des motifs tenant à des intérêts généraux majeurs, n'octroie plus le permis dans les mêmes conditions, le législateur décrétole a pu estimer que le préjudice subi par les propriétaires en cause était disproportionné par rapport à l'avantage obtenu par la collectivité et que le préjudice financier devait pouvoir être compensé.

Etant donné que des promesses du genre de celles qui sont mentionnées ci-dessus n'ont pas été faites dans les autres hypothèses prévues par le régime transitoire, il existe à l'égard du cas visé au a) une différence objective qui justifie une règle différente sur le plan de l'indemnisation.

Sur le quatrième moyen

B.17.1. Dans leur quatrième moyen, les requérants invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le décret abroge la possibilité d'appliquer la règle du comblement, sauf pour « des équipements collectifs et des services publics », et établit ainsi une distinction insusceptible de justification objective et raisonnable entre cette catégorie d'équipements, d'une part, et les équipements privés, d'autre part, étant donné que les équipements collectifs et les services publics peuvent menacer les espaces ouverts dans la même mesure que les équipements privés.

B.17.2. Le texte du décret du 13 juillet 1994 est identique sur ce point à celui du décret du 23 juin 1993, et le même moyen a été invoqué dans les recours introduits contre ce dernier décret.

Ainsi qu'il a déjà été exposé en B.10.2, le législateur décretaal n'avait pas l'intention de maintenir la faculté d'appliquer la règle du comblement à l'égard des équipements collectifs et des services publics, mais a seulement voulu éviter que la formulation générale de la disposition décrétaal contestée puisse avoir pour effet d'exclure aussi la possibilité qu'offrait l'article 20 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 de déroger aux projets de plans et aux plans de secteur en ce qui concerne spécifiquement les équipements collectifs et les services publics.

La disposition entreprise n'établit donc pas la différence de traitement dénoncée par les requérants. Le moyen manque en fait.

Sur le cinquième moyen

B.18.1. Dans leur cinquième moyen, les requérants invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme en

ce que le décret prévoit que « la non-application des règles ne peut donner lieu au paiement d'une indemnité telle que visée à l'article 37 ». Le décret priverait ainsi les propriétaires du droit de jouissance, d'utilisation et de disposition sans la moindre indemnité et introduirait une différence de traitement par rapport à la catégorie des propriétaires qui peuvent effectivement bénéficier du régime transitoire et par rapport aux autres propriétaires qui sont touchés par une interdiction de bâtir inscrite au plan de secteur et ont effectivement droit à une indemnité du chef de dommages résultant du plan.

B.18.2. Le texte du décret du 13 juillet 1994 est identique sur ce point à celui du décret du 23 juin 1993.

Pour ce qui est de la comparaison que font les requérants sur le plan de l'indemnité entre les propriétaires qui n'entrent pas en ligne de compte pour le régime transitoire et les propriétaires qui peuvent effectivement en bénéficier, il échet d'observer que ceux qui entrent dans le champ d'application du régime transitoire ont le droit d'introduire une nouvelle demande de permis de bâtir, mais n'ont pas nécessairement droit à une indemnité, de sorte que sur ce point le grief manque en fait.

Quant à la comparaison par rapport aux propriétaires touchés par une interdiction de bâtir inscrite dans le plan de secteur et qui ont droit à une indemnisation du chef de dommages résultant du plan, le grief des requérants est identique à celui qui concerne le décret du 23 juin 1993.

Pour les raisons exposées au B.11, le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 6 juin 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève