

Numéro du rôle : 674
Arrêt n° 56/95 du 12 juillet 1995

A R R E T

En cause : le 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, et de
- l'article 54 du décret de la Région flamande du 14 juillet 1993 portant des mesures de protection des dunes côtières, introduit par G. De Mey et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L. François, G. De Baets, E. Cerexhe, A. Arts et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 février 1994 et parvenue au greffe le 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, publié au *Moniteur belge* du 14 août 1993, et de

- l'article 54 du décret de la Région flamande du 14 juillet 1993 portant des mesures de protection des dunes côtières, publié au *Moniteur belge* du 31 août 1993, a été introduit par :

- . Gilbert De Mey et Lieve Scheire, demeurant à 9000 Gand (Zwijnaarde), Hekers 53,
- . Pieter Verschaeve et Veronique Vandenhende, demeurant à 8830 Gits, Stationstraat 137 B,
- . le baron Tanguy de Vinck de Winnezele, demeurant à 3018 Louvain, Hambosstraat 58,
- . Jean-Pierre Rubbrecht et Annie Jansegers, demeurant à 9310 Alost (Moorsel), Bredestraat 22 A,
- . Achiel Van Lancker et Juliette Van Cauwenberghe, demeurant à 9745 Gavere, Berggatsstraat 3,
- . Luc Vankeirsbilck et Valérie Gunst, demeurant à 8310 Assebroek, Edward De Denestraat 2,
- . Ludovicus De Boeck et Hilda Stuyck, demeurant à 1820 Perk, Tervuursesteenweg 109 E,
- . Yvonne Claeys-Versypt, demeurant à 9041 Gand (Oostakker), Wittewalle 194,
- . Alex De Nutte et Katty Detandt, demeurant à 9000 Gand, Van Rysenbergstraat 306,
- . Koen Demeire et Ann Verheye, demeurant à 8730 Beernem, Puipaert 3.

II. La procédure

Par ordonnance du 14 février 1994, le président en exercice a désigné les juges du siège 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.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 mars 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 31 mars 1994.

Par lettre recommandée à la poste le 30 avril 1994, les parties requérantes L. Vankeirsbilck et V. Gunst se sont désistées de leur recours.

Des mémoires ont été introduits par :

- Geert Caboor, demeurant à 9940 Evergem, Beekstraat 42, Maurits De Wulf-De Wolf, demeurant à 1930 Nossegem-Zaventem, Mechelsesteenweg 597, et Willy Baetslé, demeurant à 9300 Alost, Ten Berg 49, par lettre recommandée à la poste le 30 avril 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 25 mai 1994; le désistement précité a été notifié par les mêmes lettres.

Les parties intervenantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 24 juin 1994.

Par ordonnances des 28 juin 1994 et 31 mars 1995, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 11 février 1995 et 11 août 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 6 octobre 1994, la Cour a invité les parties à introduire un mémoire complémentaire concernant l'incidence éventuelle, sur le recours en annulation, 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.

Par lettre recommandée à la poste le 15 mai 1995, les parties requérantes J.P. Rubbrecht-A. Jansegers, Y. Claeys et K. Demeire et la partie intervenante M. De Wulf se sont désistées de l'instance.

Par ordonnance du 16 mai 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 22 juin 1995 après avoir retiré l'ordonnance précitée du 6 octobre 1994 et invité les parties à exposer leur point de vue, à l'audience, concernant l'incidence éventuelle, sur le recours introduit dans la présente affaire, des modifications des dispositions entreprises, d'une part, par le décret du 13 juillet 1994 précité et, d'autre part, par le décret de la Région flamande du 21 décembre 1994 portant ratification de l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 novembre 1994 relatif à la désignation définitive des zones de dunes protégées et des zones agricoles ayant une importance pour les dunes et portant modification de la loi du 12 juillet 1973 relative à la conservation de la nature.

L'ordonnance du 16 mai 1995 et les désistements mentionnés en dernier lieu ont été notifiés aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 17 mai 1995.

A l'audience publique du 22 juin 1995 :

- ont comparu :
- . Me G. Vermeire, avocat du barreau de Gand, pour les parties requérantes et intervenantes;
- . Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs A. Arts et E. Cerexhe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise 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*

1. 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 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.' " »

2. L'article 2 du décret de la Région flamande du 14 juillet 1993 « portant des mesures de protection des dunes côtières » insère dans la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, sous un nouveau chapitre IX, les articles 51 à 57. Parmi ceux-ci, les parties requérantes attaquent l'article 54, qui s'énonce comme suit :

« § 1er. Par suite de l'interdiction de bâtir visée à l'article 52, un dédommagement est dû lorsque cette interdiction de bâtir met fin à la destination d'une zone d'habitation et pour autant qu'un permis de bâtir ait effectivement pu être délivré sur la base de cette destination, conformément aux prescriptions et réglementations en vigueur.

§ 2. Le droit au dédommagement prend cours en cas de transfert du bien, de refus du permis de bâtir ou lors de la production d'une attestation urbanistique, à condition que la demande de dédommagement puisse être invoquée au plus tôt cinq ans et au plus tard huit ans après l'entrée en vigueur du présent arrêté.

§ 3. La diminution de valeur prise en compte pour le dédommagement doit être estimée au montant de la différence entre, d'une part, la valeur du bien au moment de l'acquisition, actualisée sur la base de l'indice des prix de consommation jusqu'au jour où le droit au dédommagement prend cours, et d'autre part, la valeur du bien au moment auquel le droit au dédommagement prend cours.

§ 4. Seule la diminution de valeur résultant directement de l'interdiction de bâtir visée au § 2 (lire : à l'article 52) entre en ligne de compte pour un dédommagement. La diminution de valeur à concurrence de vingt pour cent doit être tolérée sans dédommagement. Pour le calcul du dédommagement, il n'est pas tenu compte des transferts de biens ayant eu lieu après le 1er janvier 1993.

§ 5. Aucun dédommagement n'est dû dans le cas visé à l'article 37, dixième alinéa, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

§ 6. Le Gouvernement flamand détermine les modalités d'exécution du présent article, en particulier en ce qui concerne la fixation de la valeur du bien et son actualisation. En ce qui concerne l'actualisation, le Gouvernement flamand peut fixer des coefficients d'adaptation forfaitaires. »

3. L'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme est à nouveau modifié par le décret de la Région flamande du 13 juillet 1994. La suppression de la « règle du comblement » est maintenue comme point de départ, mais le décret modificatif prévoit un régime transitoire comprenant, dans certains cas, un droit à l'indemnisation.

4. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes demandent l'extension de leur recours à l'article 53, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, inséré par le décret du 14 juillet 1993. Ce paragraphe s'énonce comme suit :

« Le Gouvernement flamand détermine la procédure de l'enquête publique lors de l'établissement de cet inventaire. »

5. L'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, inséré par l'article 2 entrepris du décret de la Région flamande du 14 juillet 1993 « portant des mesures de protection des dunes côtières », a été modifié et complété par l'article 5 du décret du 21 décembre 1994 portant ratification de l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 novembre 1994 relatif à la désignation définitive des zones de dunes protégées et des zones agricoles ayant une importance pour les dunes et portant modification de la loi du 12 juillet 1973 relative à la conservation de la nature (*Moniteur belge*, 30 décembre 1994), qui est entré en vigueur à cette date.

IV. *En droit*

- A -

Quant à l'étendue du recours

Requête

A.1. Les parties requérantes demandent l'annulation, d'une part, de l'article 2 du décret du 23 juin 1993 et, d'autre part, de « l'article 54 du décret du 14 juillet 1993 portant des mesures de protection des dunes côtières ».

Mémoire du Gouvernement flamand

A.2. A l'examen, il apparaît que le second objet du recours est l'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, inséré par le décret du 14 juillet 1993 « portant des mesures de protection des dunes côtières ».

Mémoire en réponse des parties requérantes

A.3. C'est effectivement l'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, autrement dit l'article 2 du décret du 14 juillet 1993 « portant des mesures de protection des dunes côtières », qui fait l'objet de la présente procédure.

Les requérants étendent toutefois leur recours à l'article 53, § 2, de la loi du 12 juillet 1973. Ils ont constaté, dans l'intervalle, que le décret sur les dunes prévoit non seulement un régime d'indemnisation (article 54) mais également une disposition prescrivant une enquête publique.

*Quant à l'intérêt des requérants**Requête*

A.4. Toutes les parties requérantes sont propriétaires d'un bien immobilier sur lequel il pouvait normalement être construit par 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 plans et des plans de secteur. La règle du comblement inscrite dans cet arrêté royal est supprimée par la disposition attaquée du décret du 23 juin 1993.

Les éléments de fait, étayés par les pièces jointes à la requête, font apparaître le préjudice que subissent les parties requérantes en raison de la suppression de la règle du comblement.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.5. Les parties requérantes doivent démontrer, cas par cas, qu'elles sont affectées directement, personnellement et défavorablement par les dispositions décrétales entreprises.

Or, l'examen des dossiers respectifs révèle que ce n'est absolument pas le cas, du moins pour la majorité des requérants, en ce qui concerne le décret du 23 juin 1993.

Les parties requérantes n'ont pas davantage intérêt à l'annulation du décret du 14 juillet 1993 portant des mesures de protection des dunes côtières. Aucune des parties requérantes ne démontre que son bien immobilier est situé dans les zones de dunes visées par la disposition entreprise. Par ailleurs, les parties requérantes ne semblent pas vraiment poursuivre l'annulation de cette disposition, celle-ci n'étant impliquée dans le recours que pour la seule raison qu'elle déroge à la disposition du décret du 23 juin 1993 qui est effectivement attaquée par les requérants.

Mémoire en réponse des requérants

A.6.1. Certains requérants ne sont pas sûrs de satisfaire aux conditions d'application de la règle du comblement inscrite à l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

L'intérêt est le plus manifeste lorsqu'il peut être soumis un certificat d'urbanisme favorable ou un certificat faisant apparaître qu'il aurait été favorable s'il avait été demandé plus tôt. On retrouve notamment dans les pièces administratives des parties respectives des références explicites à l'article 23 précité. Sans le décret du 23 juin 1993, ces parties requérantes auraient donc fort probablement pu recevoir finalement un permis.

A.6.2. C'est à tort que le Gouvernement flamand prétend que les parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt à l'annulation du décret du 14 juillet 1993 au motif qu'elles n'auraient aucune propriété située en zone de dunes protégée.

Les parties requérantes s'estiment lésées par les différences frappantes s'agissant du régime d'indemnisation et de l'enquête publique. Dans ces domaines, le décret du 14 juillet 1993 relatif aux dunes est positif, et c'est précisément ce que veulent aussi les requérants : « Cet objet de la requête doit donc surtout être considéré comme une facilité procédurale pour le contrôle des moyens au fond ».

A.6.3. Les requérants étendent leur recours à l'article 53, § 2, de la loi du 12 juillet 1973. Les requérants ont un intérêt moral à l'annulation de la disposition prévoyant une enquête publique : « organiser là une enquête publique et pas ici sur place, tel semble en tout état de cause arbitraire et autoritaire ».

Quant à l'intérêt des parties intervenantes

Mémoire des parties intervenantes

A.7. Les parties intervenantes subissent également un préjudice personnel et direct, ainsi qu'il ressort des faits et des pièces jointes au mémoire en intervention.

Mémoire en réponse des parties requérantes

A.8. Aucune objection concrète n'est avancée à l'encontre des interventions.

Demandes de désistement

A.9. En cours de procédure, certaines des parties requérantes et l'une des parties intervenantes ont fait savoir qu'elles souhaitaient se désister.

Quant au fond

S'agissant des moyens invoquant la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés ou non avec l'article 19 de la Constitution et l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en raison de la non-organisation d'une enquête publique

Requête

A.10.1. Il y a inégalité en ce qu'une enquête publique n'est pas organisée. Pour la modification de l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 -et donc aussi pour l'abrogation de celui-ci - une enquête publique était requise. Bien que toutes les parties requérantes pussent se prévaloir de l'application de la règle du comblement, il n'y a absolument pas eu d'enquête.

Ni le texte du décret entrepris ni les travaux préparatoires de celui-ci ne font apparaître une quelconque justification pour la non-tenue d'une enquête publique, et il n'y a, *a fortiori*, pas de justification qui soit raisonnable, compte tenu des objectifs du législateur décrétal. Le décret du 23 juin 1993 viole donc le principe d'égalité. Les règles de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 étaient quant à elles soumises à une enquête publique. Cette différence n'est pas équitable.

A.10.2. Le principe d'égalité « fondé sur l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 19 décembre 1966 (*Moniteur belge* du 6 juillet 1983) et sur l'article 6 de la Constitution » est également violé.

S'il avait considéré que tous les justiciables sont égaux devant la loi, le Conseil flamand aurait également appliqué la procédure d'enquête publique à la suppression de la règle du comblement et pas seulement à son instauration. L'article 26 du Pacte précité interdit au législateur, par exemple en matière d'urbanisme, de décider arbitrairement d'organiser ou non une enquête publique.

L'objectif du législateur décrétal, à savoir la protection des espaces ouverts en voie de disparition en Flandre, ne justifie pas que la procédure démocratique de consultation disparaisse. L'article 26 du Pacte précité est donc violé.

La violation du principe d'égalité peut également résider dans la violation d'un autre droit fondamental protégé par la Constitution ou par une convention internationale.

A.10.3. Il s'y ajoute que les dispositions entreprises violent l'article 19 de la Constitution. La liberté d'expression, garantie par cet article, porte également sur le droit de manifester ses opinions en matière d'aménagement du territoire. Grâce à l'enquête publique, tout intéressé pouvait introduire sa réclamation de manière constructive, ce qui touche à la liberté d'expression.

Le législateur décrétal est tenu de respecter la liberté d'expression. Les travaux préparatoires du décret attaqué n'offrent aucun argument susceptible de justifier l'absence de consultation publique.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.11.1. La comparaison sur laquelle se fondent les parties requérantes manque en fait : l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 n'a pas été soumis en tant que tel à une enquête publique et ne devait pas l'être.

A.11.2. L'établissement ou la modification de plans de secteur et de règles de destination par le pouvoir exécutif ne sauraient être comparés avec une intervention du pouvoir législatif compétent.

A.11.3. Le législateur décrétal ne pourrait même pas décider de soumettre sa propre intervention à une enquête publique. Les modalités d'adoption des décrets sont fixées par une loi fédérale adoptée à la majorité spéciale.

A.11.4. Même si les deux situations étaient comparables, l'inégalité de traitement éventuelle resterait raisonnablement justifiée.

Le législateur dispose d'une légitimité démocratique directe. La procédure d'enquête publique prescrite par la loi du 29 mars 1962 organique de l'urbanisme sert de garantie vis-à-vis du pouvoir exécutif. Au demeurant, une longue enquête publique n'était pas compatible avec la mesure d'urgence recherchée qui a été prise dans l'attente d'une révision fondamentale de la législation concernée.

A.11.5. Dans la mesure où l'on invoque directement la violation de l'article 19 de la Constitution, la Cour n'est pas compétente pour connaître du moyen.

De toute manière, le grief n'est pas fondé, étant donné que la liberté d'expression n'a aucun rapport avec la procédure d'élaboration d'un décret, qui ne limite la liberté d'expression de personne. Pour le surplus, on ne voit pas en quoi ce droit fondamental obligerait le législateur décentralisé à organiser une enquête publique.

Mémoire en réponse des parties requérantes

A.12.1. C'est à tort que le Gouvernement flamand affirme que le moyen manque en fait au motif que l'arrêté royal du 28 décembre 1972 n'a pas été soumis à une enquête publique.

Il est constant que, lors de l'enquête relative aux divers projets de plans de secteur, tant les plans de destination que les orthophotoplans et les prescriptions et compléments urbanistiques généraux prévus par l'arrêté royal du 28 décembre 1972 ont été soumis en vue d'être consultés et donc d'être examinés.

Du reste, la question n'est pas vraiment pertinente. Pour apprécier l'inégalité, il convient de comparer des situations - qui impliquent principalement un déroulement concret.

A.12.2. Si la force juridique différente des dispositions qui ont été édictées respectivement par le pouvoir exécutif et par le pouvoir législatif constituait le critère de comparaison, le Gouvernement flamand aurait raison de rétorquer que ces situations ne sont pas comparables.

La doctrine nous apprend que pour définir ce qui constitue une discrimination, il s'agit de vérifier si « l'autorité » impose aux uns des charges plus lourdes qu'aux autres ou accordent aux uns plus d'avantages qu'aux autres.

En outre, il convient en l'espèce de relativiser la distinction de principe entre un arrêté et une loi ou un décret. La disposition décentralisée attaquée aboutit au même résultat que ce qui pouvait être atteint par une abrogation au moyen d'un arrêté.

A.12.3. L'article 19 de la Constitution contient l'obligation pour l'autorité de garantir la liberté d'expression. Le moyen invoque la violation de celle-ci en combinaison avec l'article 11 de la Constitution.

Pour de nombreux aspects de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, une enquête publique est effectivement prévue, alors même qu'il s'agit souvent de mesures moins drastiques.

Le Gouvernement flamand allègue que le pouvoir législatif dispose d'une légitimité démocratique et que l'enquête publique constitue une garantie contre le pouvoir exécutif. Mais on ne répond pas à la question de savoir pourquoi une enquête publique est nécessaire pour la protection des espaces ouverts dans les zones de dunes, alors qu'une telle enquête n'est pas organisée lorsqu'il s'agit de supprimer la règle du comblement.

La seule réponse du Gouvernement flamand consiste à affirmer qu'il s'agit d'une mesure urgente. Or, dans de nombreux domaines comparables, la protection du patrimoine naturel et des espaces ouverts a pu s'accompagner d'une consultation des intéressés. Hormis la prétendue urgence, aucun argument de fond n'est apparemment avancé. Du reste, l'urgence n'est nullement prouvée.

A.12.4. S'agissant de l'enquête publique, il n'existe pas de justification objective et adéquate pour la distinction établie entre les propriétaires confrontés à l'interdiction de bâtir dans les zones de dunes, les propriétaires auxquels la règle du comblement était applicable et les propriétaires « auxquels l'avantage ou le désavantage d'une révision d'un plan de secteur conférant une destination ' souple ' aux zones ' dures ' » est applicable.

A.12.5. Dans la mesure où le moyen qui invoque la violation de l'article 10 de la Constitution ne suffirait pas, il est demandé acte « de l'extension du moyen à l'article 11 de la Constitution (ancien article 6bis), pour ainsi faire également entrer en ligne de compte la protection garantie au niveau international des articles 26 PIDCP et (...) 19 de la Constitution ».

A.12.6. Le Gouvernement flamand souligne que l'article 19 de la Constitution ne peut, en soi, servir comme base de contrôle. Le contrôle est toutefois possible s'il y a combinaison avec l'article 11 de la Constitution.

Dans un régime de droit démocratique, des décisions aussi importantes que la privation de perspectives de bâtir doivent être annoncées de manière adéquate. S'il faut également qu'il y ait communication dans ce domaine entre le citoyen et l'autorité, ce qui découle du droit à la liberté d'expression, le fait de supprimer la règle du comblement sans consulter les intéressés n'est pas justifié de manière objective et raisonnable.

Quant au moyen invoquant la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et le droit de défense

Requête

A.13. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ou à tout le moins le principe général de droit concernant le droit de défense, est violé.

Les décisions des pouvoirs publics qui entraînent une expropriation ou une limitation du droit de propriété sont toujours susceptibles d'un recours auprès du pouvoir judiciaire ou du Conseil d'Etat. Dans les cas présentement visés, cette possibilité est inexistante. Ni le fait même de la suppression de la règle du comblement dans chaque cas concret ni la hauteur de l'indemnité ne peuvent faire l'objet d'un débat devant une juridiction quelconque. Etant donné qu'un décret ne peut être attaqué ni devant le tribunal civil ni devant le Conseil d'Etat, les parties requérantes se voient privées du droit normal au recours.

Si la Cour devait estimer que la Convention européenne des droits de l'homme « ne peut pas servir à attaquer le décret du 23 juin 1993 », il reste en tout état de cause le principe généralement admis du droit de défense : « L'enquête publique est précisément mise en rapport avec le droit de défense ».

Ni le décret du 23 juin 1993 ni les travaux préparatoires de celui-ci n'offrent une quelconque indication objective ou justification raisonnable permettant de comprendre pourquoi le Conseil flamand a estimé ne pas devoir respecter le droit de défense.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.14.1. La Cour n'est pas compétente pour connaître directement d'un grief qui invoque la violation du droit de défense et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.14.2. De toute manière, le grief n'est pas fondé, étant donné que le droit à une bonne administration de la justice et les droits de défense n'ont rien à voir avec la procédure d'adoption d'un décret, dont le propos n'est pas de trancher des litiges. Par ailleurs, on ne voit pas en quoi ces droits fondamentaux obligerait le législateur décentralisé à organiser une enquête publique.

Mémoire en réponse des parties requérantes

A.15. Le moyen est pris de la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec le principe du droit de défense. Le Gouvernement flamand soutient que le décret du 23 juin 1993 est étranger au droit à une bonne administration de la justice ou au droit de défense.

Étant donné qu'il s'agit en l'occurrence d'une limitation très sérieuse du droit de propriété, en fait une expropriation déguisée, il est particulièrement déraisonnable de ne même pas laisser la parole aux parties requérantes par le biais d'une réclamation écrite. Il s'agit manifestement d'une contestation civile au sens de l'article 6 de la Convention européenne, étant donné que la suppression de la règle du comblement a une incidence directe sur le droit de propriété.

Celui qui subit une expropriation a droit à un recours. Les victimes du décret du 14 juillet 1993 relatif aux dunes peuvent introduire une réclamation. Un recours peut également être introduit en ce qui concerne le classement de sites, de monuments et de sites ruraux. On ne saurait justifier de manière objective et raisonnable que les parties requérantes soient lésées par rapport aux catégories précitées de propriétaires.

Quant au moyen qui invoque la violation de l'article 10 de la Constitution en ce qu'il n'est pas prévu de régime d'indemnisation analogue à celui qui existe dans des situations comparables

Requête

A.16. Le principe d'égalité est violé en ce que les personnes lésées par le décret du 14 juillet 1993 relatif aux dunes peuvent prétendre à une indemnité, alors que les personnes lésées par le décret du 23 juin 1993 ne le peuvent pas. En outre, il n'est pas prévu d'indemnité du chef de dommages résultant du plan au sens de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (ci-après : loi organique de l'urbanisme).

A première vue, il ne semble pas y avoir de raison d'invoquer une discrimination puisque le décret relatif aux dunes est fondé sur la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, alors que le décret entrepris du 23 juin 1993 est fondé sur la loi organique de l'urbanisme. En réalité, il s'agit toutefois d'un seul et même objectif, à savoir la protection des espaces ouverts et de la nature. Divers éléments font apparaître qu'il y a interaction entre l'aménagement du territoire et la conservation de la nature. Le contrôle de comparabilité s'avère donc positif.

On ne saurait sérieusement prétendre qu'il ne faille pas accorder d'indemnité aux personnes lésées par le décret du 23 juin 1993 au motif que la règle du comblement était une exception. La règle a souvent été employée et ce n'est pas parce qu'il s'agit d'une exception que l'équité ne joue plus.

Il ne se justifie pas objectivement que l'on n'indemnise pas ceux qui sont lésés par la suppression de la règle du comblement, alors que l'on indemnise ceux qui sont lésés par le décret relatif aux dunes.

Il est clair que des motifs budgétaires ont joué un rôle, mais la situation financière précaire des pouvoirs publics ne peut pas être répercutée sur les propriétaires, ou en tout cas pas principalement sur ceux dont les terrains ne sont pas situés dans les zones de dunes.

Pour le reste, il n'existe aucun argument raisonnable et objectif pour refuser, dans le cadre de la suppression de la règle du comblement, le droit à une indemnité du chef de dommages résultant du plan au sens de l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.17. Le 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 fût 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 entraine en ligne de compte à l'époque 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 en résulte que le moyen attribué à la disposition décrétole attaquée 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.

Mémoire en réponse des parties requérantes

A.18. Les parties requérantes prennent acte de l'affirmation du Gouvernement flamand selon laquelle il est effectivement possible d'appliquer une règle d'indemnisation telle que prévue à l'article 37 de la loi organique de l'urbanisme. Il est cependant immédiatement ajouté que toutes les conditions de cet article doivent être remplies.

Etant donné que sont seuls visés les cas dans lesquels une interdiction de bâtir ou de lotir intervient par suite d'un plan de destination, il sera particulièrement difficile d'obtenir une indemnité devant un tribunal. Les parties requérantes se font peu d'illusions.

Abstraction faite de l'intervention financière hypothétique, les requérants estiment qu'il est opéré une distinction illicite entre les personnes lésées par le décret du 23 juin 1993 et celles qui sont lésées par le décret relatif aux dunes. Le Gouvernement flamand ne le conteste même pas.

En outre, la différence entre une interdiction de bâtir découlant d'un plan de destination et une interdiction de bâtir découlant d'un arrêté d'application afférent à ce plan ne suffit pas à priver une catégorie de justiciables du droit à une indemnité analogue. Ici non plus, il n'y a pas de motif objectif et raisonnable pour considérer le moyen employé (le décret) comme proportionné au but poursuivi (la protection des espaces ouverts).

Mémoire des parties intervenantes

A.19. Les parties intervenantes se rallient aux moyens exposés dans la requête originaire.

- B -

Quant à l'étendue du recours

B.1.1. La requête tend à l'annulation, d'une part, 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 » et, d'autre part, de « l'article 54 du décret du 14 juillet 1993 portant des mesures de protection des dunes côtières ». Par ce dernier objet, les parties requérantes visent manifestement l'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, inséré par l'article 2 du décret du 14 juillet 1993 « portant des mesures de protection des dunes côtières ».

B.1.2. La Cour, qui doit déterminer l'étendue du recours sur la base de la requête, constate qu'aucun grief n'est en réalité invoqué contre l'article 54 précité. Au contraire, les parties requérantes se réfèrent à cette disposition comme exemple d'une réglementation dont elles souhaitent qu'elle soit également applicable à leur situation.

Il en résulte que le recours ne porte pas sur l'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, inséré par l'article 2 du décret du 14 juillet 1993 « portant des mesures de protection des dunes côtières ».

B.1.3. La Cour doit limiter son examen aux dispositions dont l'annulation a été demandée dans la requête. L'extension du recours, demandée dans le mémoire en réponse, à l'article 53, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, inséré par le décret du 14 juillet 1993, est dès lors irrecevable.

Quant à l'intérêt des parties requérantes

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

B.2.2. Le décret entrepris du 23 juin 1993 a supprimé la possibilité d'appliquer la règle dite du comblement, c'est-à-dire la possibilité, pour les demandes de permis de bâtir, de permis de lotir ou 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 qu'à partir de sa date d'entrée en vigueur, l'autorité octroyant les permis ne pouvait plus appliquer la règle du comblement.

B.2.3. Le décret du 23 juin 1993 a été remplacé par le décret du 13 juillet 1994, entré en vigueur le 17 septembre 1994. Ce dernier décret, tout en maintenant le principe de la suppression de la règle du comblement, instaure un régime transitoire prévoyant, dans certains cas, un droit à indemnisation.

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

B.2.4. Il ressort des pièces déposées à l'audience du 22 juin 1995 que la partie requérante Verschaeve-Vandenhende a obtenu satisfaction par la délivrance d'un permis de bâtir et qu'elle n'a donc plus d'intérêt.

B.2.5.1. Le Gouvernement flamand allègue que les parties requérantes doivent démontrer qu'elles sont affectées directement, personnellement et défavorablement par la disposition décrétable entreprise et qu'elles doivent dès lors également démontrer qu'elles remplissent les conditions, auxquelles il doit être satisfait de manière cumulative, de l'application de la règle du comblement visée à l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

Le Gouvernement flamand conteste que les parties mentionnées dans la requête sous les numéros 1, 3, 6 et 10 remplissent ces conditions.

B.2.5.2. Sous l'empire du susdit article 23, 1^o, l'autorité octroyant les permis jouissait d'une grande liberté dans l'appréciation de chacune des conditions d'application. La Cour ne saurait 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.

La Cour constate qu'au cours de la période où elle était en vigueur, la disposition entreprise excluait 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.

L'exception invoquée par le Gouvernement flamand ne peut être accueillie.

Quant au désistement de certaines parties requérantes

B.3. L'article 98 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage ne mentionne pas, parmi les parties requérantes susceptibles de se désister, les personnes physiques ou morales visées à l'article 2, 2°.

Toutefois, le droit de se désister étant intimement lié au droit d'introduire un recours en annulation, l'article 98 de la loi spéciale s'applique par analogie aux personnes physiques ou morales visées à l'article 2, 2°.

Rien ne s'oppose, en l'espèce, à ce que la Cour décrète les désistements en ce qui concerne les parties requérantes mentionnées sous les numéros 4, 7, 9 et 11 de la requête.

Quant au désistement de la partie intervenante De Wulf-De Wolf

B.4. Celui qui, par application de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, introduit à temps un mémoire en intervention et justifie d'un intérêt est réputé être partie au litige. Rien n'empêche que la partie De Wulf-De Wolf renonce à son intervention.

Quant au fond

Quant au moyen qui dénonce la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 19 de la Constitution et de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, pour défaut d'enquête publique

B.5.1. Dans la requête est invoquée la violation du principe d'égalité en ce que les parties requérantes se voient privées, sans enquête publique préalable, de la possibilité d'obtenir un permis de bâtir ou de lotir par application de la règle du comblement, alors qu'une enquête publique était cependant requise, selon elles, pour l'instauration et la modification de cette règle.

B.5.2. La Cour observe que, ni pour l'instauration de la règle du comblement définie à l'article 23, 1^o, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 ni pour sa modification, une quelconque enquête publique n'était ou n'est requise.

Le moyen ne peut dès lors être retenu.

B.5.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes dénoncent en outre la violation des dispositions invoquées au moyen en ce qu'il serait établi une distinction injustifiée, s'agissant de l'enquête publique, entre les propriétaires soumis à l'interdiction de bâtir dans les zones de dunes, les propriétaires auxquels s'appliquait la règle du comblement et les propriétaires «auxquels l'avantage ou le désavantage d'une révision d'un plan de secteur conférant une destination 'souple' aux zones 'dures' » est applicable.

Tel qu'il est développé dans la requête, le moyen porte uniquement sur la comparaison entre la catégorie des personnes qui sont confrontées à l'abrogation de la règle du comblement et la catégorie des personnes qui sont confrontées à l'instauration ou à la modification de la règle du comblement. Les griefs invoqués par les requérants

dans leur mémoire en réponse, en ce qu'ils établissent des comparaisons supplémentaires avec d'autres catégories de personnes, doivent être considérés comme des moyens nouveaux, qui peuvent uniquement être invoqués dans l'hypothèse prévue par l'article 85, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage et qui ne peuvent en l'espèce être pris en compte.

B.5.4.1. La requête invoque également la violation de l'article 19 de la Constitution et de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.5.4.2. La Cour n'est pas compétente pour statuer en tant que le moyen se fonde directement sur la violation de l'article 19 de la Constitution ou de l'article 26 du Pacte précité.

Les parties requérantes demandent dans leur mémoire en réponse « l'extension du moyen à l'article 11 de la Constitution (ancien article *6bis*), afin de pouvoir également invoquer la protection internationale de l'article 26 P.I.D.C.P. ainsi que l'article 19 de la Constitution ». Cette demande doit être considérée comme un moyen nouveau, lequel peut uniquement être invoqué dans l'hypothèse prévue par l'article 85, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Elle ne peut donc être accueillie en l'espèce.

Quant au moyen qui invoque la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et le principe général du droit de défense

B.6.1. Dans la requête est invoquée la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ou, à tout le moins, du principe général du droit de défense en ce qu'aucun recours juridictionnel n'est organisé ni en ce qui concerne l'abrogation de la règle du comblement ni en ce qui concerne l'étendue de l'indemnité.

B.6.2. La Cour n'est pas compétente pour statuer en tant que le moyen se fonde uniquement sur la violation du droit de défense et de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

En tant que le mémoire en réponse soutient que la référence, dans la requête, à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et au droit de défense doit être lue en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, il soulève un moyen nouveau, lequel ne peut être retenu selon l'article 85, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Il ne peut donc être accueilli en l'espèce.

Quant au moyen qui invoque la violation de l'article 10 de la Constitution en ce qu'il n'est pas prévu de régime d'indemnisation

B.7.1. Le moyen en sa première branche allègue la violation de l'article 10 de la Constitution en ce qu'il n'est pas prévu d'indemnité par suite de l'abrogation de la règle du comblement, alors que les personnes lésées par le décret du 14 juillet 1993 relatif aux dunes peuvent pour leur part prétendre à une indemnisation.

B.7.2. Le seul fait que l'autorité impose dans l'intérêt général des restrictions au droit de propriété n'a pas pour conséquence qu'elle soit tenue à indemnisation.

B.7.3. L'article 23, 1^o, 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, comme en témoigne 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. 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. A cette fin, elle disposait d'une liberté d'appréciation lui permettant de prendre en compte le caractère variable des exigences 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. 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.

B.7.4. L'article 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, tel qu'il est inséré par le décret du 14 juillet 1993 relatif aux dunes, prévoit un droit à l'indemnisation lorsque l'interdiction de bâtir met fin, en raison de la désignation de la parcelle concernée en tant que zone de dunes protégée ou zone agricole ayant une importance pour les dunes, à la destination normale du bien concerné. Le droit à une indemnisation en raison du décret relatif aux dunes ne prend naissance que lorsqu'il est mis fin aux attentes légitimes des propriétaires d'un tel bien.

B.7.5. La circonstance que le décret du 14 juillet 1993 relatif aux dunes porte atteinte aux attentes légitimes des propriétaires concernés, ce qui n'est pas le cas pour les propriétaires d'une parcelle sur laquelle il n'est plus possible de bâtir par application de la règle du comblement, justifie de manière objective et raisonnable la différence de traitement entre les deux catégories de personnes en ce qui concerne l'indemnisation.

Il résulte de ce qui précède que le moyen en sa première branche n'est pas fondé.

B.8.1. Le moyen en sa seconde branche allègue la violation de l'article 10 de la Constitution en ce qu'il n'est pas prévu une indemnité du chef des dommages résultant du plan, au sens de l'article 37 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, alors qu'une telle indemnité est prévue dans des cas analogues.

B.8.2. 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 autres possibilités de dérogation - les prescriptions des plans d'aménagement continuent de s'appliquer. Le refus de délivrer un permis ne porte pas atteinte à l'application éventuelle de l'article 37 de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Le moyen en sa seconde branche ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 12 juillet 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève