

Numéro du rôle : 811
Arrêt n°86/95 du 21 décembre 1995

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 13bis, 75, § 3, en 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, insérés ou remplacés par le décret du Conseil flamand du 22 décembre 1993 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994, le décret de la Région flamande du 23 juin 1993 complétant par un article 87 la loi précitée du 29 mars 1962 et le décret de la Région flamande du 13 juillet 1994 modifiant ledit article 87, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par arrêt n° 50.962 du 22 décembre 1994 en cause de L. Lumen et G. Ego contre la Région flamande, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 13*bis* de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, inséré par l'article 100 du décret du 22 décembre 1993 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994, viole-t-il les règles fixées par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, en tant qu'il détermine que certaines parties de plans de secteur déjà fixés sont non normatives ?

2. L'article 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, remplacé par l'article 108 du décret du 22 décembre 1993 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il créerait une distinction en matière de protection juridique entre les citoyens qui peuvent encore recourir à leur droit de consulter le plan de secteur complet à l'administration communale et les citoyens qui se voient privés de cette garantie ?

3. 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 et entre-temps remplacé par le décret du 13 juillet 1994, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il ne prévoit pas de disposition transitoire ni ne comporte un régime d'indemnisation pour les demandes de permis de bâtir pendantes ou faisant l'objet d'un recours ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 31 décembre 1993, Luc Lumen et Geneviève Ego introduisirent auprès du Conseil d'Etat une requête en suspension de l'arrêté du ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du territoire et des Affaires intérieures du 2 décembre 1993 leur refusant le permis de bâtir pour la construction d'une habitation unifamiliale à Wommel, rue de Hamme. Le 11 février 1994, les requérants introduisirent également un recours en annulation contre cet arrêté.

Dans l'arrêté susdit, le permis de bâtir est refusé aux motifs suivants :

1. la parcelle à bâtir est située dans une zone naturelle du plan de secteur « Halle-Vilvoorde-Asse », fixé par l'arrêté royal du 7 mars 1977;
2. la construction d'une habitation est contraire à la destination de la zone;
3. il ne peut être accédé à la demande formelle d'apprécier la demande de permis de bâtir à la lumière de la règle dite du comblement visée à l'article 23 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, disposition qui était en

vigueur au moment de la demande, étant donné qu'aux termes de 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 Conseil flamand du 23 juin 1993, il ne peut, lors de l'instruction d'une demande de permis de bâtir ou de lotir, être fait application de règles en matière de présentation et de mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur ouvrant la possibilité de déroger à ces plans ou d'autoriser des exceptions permettant de bâtir ou de lotir.

Après avoir rejeté le grief d'illégalité formulé par les requérants à l'encontre de l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 février 1994 « fixant les parties normatives et non normatives du plan de secteur définitivement fixé », le Conseil d'Etat constate que le grief d'inconstitutionnalité que les requérants adressent à l'arrêté oblige le Conseil d'Etat à poser à la Cour d'arbitrage les deux questions préjudicielles suggérées par les parties requérantes en ce qui concerne les articles 13bis et 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. En outre, le Conseil d'Etat constate que la question préjudicielle suggérée par les parties requérantes dans le cadre de leur deuxième moyen concernant l'article 87 de cette loi doit également être soumise à la Cour. Après les avoir reformulées, le Conseil d'Etat pose ensuite les questions préjudicielles reproduites ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 20 janvier 1995.

Par ordonnance du 20 janvier 1995, 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.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 février 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 18 février 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- L. Lumen et G. Ego, qui ont élu domicile chez Me M. Denys, avocat, rue du Grand Cerf 12, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 22 mars 1995;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 22 mars 1995.

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 27 mars 1995.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 avril 1995.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 24 mai 1995;

- L. Lumen et G. Ego, par lettre recommandée à la poste le 30 mai 1995;

- le Gouvernement wallon, par lettre recommandée à la poste le 1er juin 1995.

Par ordonnance du 4 juillet 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 20 janvier 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 28 septembre 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 17 octobre 1995 après avoir invité les parties à exposer à l'audience leur point de vue concernant l'incidence éventuelle de l'arrêt de la Cour n° 40/95 du 6 juin 1995 sur la troisième question préjudicielle.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 29 septembre 1995.

A l'audience publique du 17 octobre 1995 :

- ont comparu :

. Me M. Denys, avocat du barreau de Bruxelles, pour L. Lumen et G. Ego;

. Me M. Van Bever, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

. Me M. Delnoy et Me V. Thiry, avocats du barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François 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.

IV. *En droit*

- A -

Mémoire de L. Lumen et G. Ego

A.1.1. En modifiant la loi organique de l'urbanisme par les articles 100 et 108 du décret du 22 décembre 1993 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994, le Gouvernement flamand tente de régulariser d'une manière inconstitutionnelle sa propre négligence lors de la publication des plans de secteur. En qualifiant les orthophotoplans et les cartes indiquant la situation existante de non normatifs et en supprimant rétroactivement le dépôt obligatoire des parties non normatives, on vise à réparer la publication incomplète. Le procédé mis en oeuvre est toutefois contraire à l'article 190 de la Constitution, au principe de la séparation des pouvoirs et aux principes généraux de bonne législation.

A.1.2. L'article 190 de la Constitution dispose qu'une loi, un arrêté ou un règlement ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. Cet article revêt un caractère répartiteur de compétences, étant donné que les formalités de publication doivent être fixées par une loi,

c'est-à-dire par le législateur fédéral. L'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose en effet que le décret règle les matières visées aux articles 4 à 9 « sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi ». La publication de décrets et d'arrêtés du Gouvernement flamand est d'ailleurs réglée dans cette loi. L'article 190 de la Constitution confère donc au législateur fédéral un pouvoir que le législateur décrétoal ne saurait s'approprier, ni en vertu d'une interprétation large des compétences qui lui ont été explicitement attribuées ni en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.1.3. Le législateur décrétoal ne peut édicter des règles qui ne sont pas normatives, ni laisser au gouvernement de région le soin de déterminer quelles parties d'arrêtés à édicter sont normatives ou non normatives. La loi spéciale du 8 août 1980 règle la portée normative des décrets et règlements de la Région flamande. Ils ont force de loi et doivent dès lors être normatifs. La modification des conditions de publication et de la portée normative des plans de secteur rétroagit en outre jusqu'au 5 août 1976, ce qui constitue un excès de compétence *ratione temporis*, du fait que la rétroactivité s'étend à une période durant laquelle le législateur décrétoal n'existait pas encore.

A.1.4. En modifiant fondamentalement les modalités de publication des plans de secteur, l'on crée une discrimination injustifiée, sur le plan de la protection juridique, entre les citoyens qui peuvent encore consulter le plan de secteur intégral à l'administration communale et ceux qui se voient privés de cette garantie. Le fait que les cartes indiquant la situation juridique existante et les orthophotoplans peuvent être consultés auprès des services provinciaux ne constitue pas une garantie, étant donné que le citoyen ne dispose d'aucun recours lorsque ces plans y font défaut, puisqu'il s'agit de parties dites non normatives.

Il y a également discrimination entre ceux dont le terrain est situé dans une zone pour laquelle le plan de secteur a été publié de manière incomplète mais qui ont déjà pu s'adresser au juge et ceux dont le terrain est situé dans la même zone mais pour lesquels le juge n'a pas encore statué. Cette dernière catégorie de citoyens se voit privée de la possibilité d'invoquer la publication irrégulière des plans de secteur. Le législateur décrétoal est donc intervenu dans des litiges en cours et a porté atteinte aux droits acquis des propriétaires qui pouvaient partir du principe que d'éventuelles restrictions instaurées par un plan de secteur publié irrégulièrement n'étaient pas applicables à leurs terrains.

La non-rétroactivité de la législation est un important principe général de droit à valeur constitutionnelle, qui doit au moins être respecté par le législateur décrétoal en tant que principe de bonne législation. En l'espèce, le caractère inconvenant de la rétroactivité est encore aggravé par la circonstance qu'elle s'étend à une période antérieure à la création du législateur décrétoal et s'accompagne d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors que les intéressés sont privés de la protection juridique que la Constitution offre à tout citoyen.

A.1.5. A l'audience du 17 octobre 1995, le conseil de L. Lumen et G. Ego a déclaré que ses clients renonçaient à prétendre à une réponse à la question de constitutionnalité qui fait l'objet de la troisième question préjudicielle et qui a été tranchée par l'arrêt n° 40/95, rendu par la Cour le 6 juin 1995.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.2.1. Le Conseil d'Etat a posé d'office sa propre question préjudicielle, et non la question suggérée par les parties requérantes devant le Conseil d'Etat, qui concernait des dispositions échappant au pouvoir de contrôle de la Cour.

A.2.2. Le nouvel article 13*bis* de la loi organique de l'urbanisme doit être situé dans le contexte de la jurisprudence du Conseil d'Etat concernant les modalités requises pour la publication des plans de secteur. Selon cette jurisprudence, les cartes indiquant la situation existante et les orthophotoplans doivent également

être déposés en vue de leur consultation par le public dans chaque maison communale concernée pour que le plan de secteur soit opposable aux citoyens.

Cette jurisprudence engendrait des difficultés administratives en raison du fait que chaque citoyen pouvait choisir librement si le plan de secteur lui était applicable, alors que l'administration était liée par le plan de secteur. Cette situation ne profitait pas à une politique convenable en matière d'aménagement du territoire. Une intervention des pouvoirs publics s'imposait donc pour que chaque plan de secteur soit opposable à chacun de manière fixe et intangible.

A.2.3. L'article 13*bis* de la loi organique de l'urbanisme, qui établit une distinction entre parties normatives et non normatives du plan de secteur, se rapporte exclusivement à la matière « urbanisme et aménagement du territoire », qui relève sans exception de la compétence de la région. La compétence permettant de régler cette matière implique, cela va de soi, le pouvoir de modifier la réglementation existante. Rien ne fait apparaître que la portée des parties d'un plan de secteur doit rester inchangée à tout jamais. Le législateur décrétoal pouvait donc diviser le plan de secteur en parties normatives et non normatives.

A.2.4. L'article 75, § 3, de la loi organique de l'urbanisme, qui dispose que l'article 100 du décret du 22 décembre 1993 est applicable aux plans de secteur qui ont été fixés définitivement avant le 1er janvier 1994, ne contient aucune discrimination.

Il est inexact que les parties non normatives du plan de secteur ne seraient plus accessibles au public. En effet, elles peuvent être consultées à l'administration centrale et aux services extérieurs provinciaux de l'Administration de l'aménagement du territoire. Il n'est nullement porté atteinte à la protection juridique du citoyen.

A.2.5. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, le Gouvernement flamand renvoie aux arguments qu'il a défendus dans les mémoires introduits dans les affaires portant les numéros 666 et autres du rôle.

Mémoire du Gouvernement wallon

A.3.1. Il a toujours été admis que l'indication de la situation de fait existante, de par sa nature même, n'a pas de force normative. En effet, il s'agit d'un simple élément de fait.

A.3.2. En soi, l'article 100 du décret du 22 décembre 1993 habilite uniquement le Gouvernement flamand à déterminer quelles parties du plan de secteur sont normatives ou non. Cette disposition ne détermine pas que certaines parties de plans de secteur déjà fixés sont non normatives. Telle qu'elle est formulée, la question préjudicielle est sans objet.

L'article 108, alinéa 3, du décret précité dispose toutefois que les plans de secteur qui ont été définitivement fixés sont régis par l'article 100 du décret. Même si la Cour devait estimer que la question préjudicielle concerne l'article 100, lu en combinaison avec l'article 108, alinéa 3, il ne serait toujours pas question d'une violation des règles répartitrices de compétences. Aucune disposition de la Constitution ou de la loi spéciale du 8 août 1980 ne confère à l'autorité fédérale le pouvoir de disposer que certaines parties de plans de secteur déjà fixés sont non normatives.

A.3.3. La Cour a déjà souligné que c'est l'effet ordinaire de toute règle de nature législative de s'appliquer immédiatement non seulement aux faits survenant après l'entrée en vigueur de la nouvelle norme législative mais également aux effets juridiques de faits antérieurs apparaissant après cette entrée en vigueur. La Cour a également considéré que la loi, qu'elle soit rétroactive ou non, crée, en fixant le moment où elle produit ses effets, une distinction entre les rapports juridiques qui tombent dans son champ d'application et les rapports juridiques qui y échappent. Cette distinction n'implique pas en soi de violation des articles 10 et 11 de la Constitution. En outre, la Cour a précisé que les articles 10 et 11 de la Constitution ne requièrent pas qu'une disposition transitoire ait pour objet de maintenir inchangée une situation antérieure.

Selon la jurisprudence et la doctrine, une loi s'applique également aux effets actuels nés avant son entrée en vigueur. Par application de l'article 108 du décret du 22 décembre 1993, les plans de secteur qui ont été définitivement fixés à partir du 1er janvier 1994 ne sont pas les seuls à être soumis à un régime de publication plus

souple, puisque les plans de secteur qui ont été fixés définitivement avant cette date le sont aussi.

Le législateur décrétoal a poursuivi la régularisation de plans de secteur définitifs en vue de préserver la sécurité juridique. Certainement à partir du 24 mars 1994, aucun moyen d'annulation ne pouvait plus être pris de l'absence de dépôt, à la maison communale, de la partie du plan de secteur indiquant la situation existante. Depuis cette date, plus personne n'a le droit de consulter les orthophotoplans à la maison communale. Le législateur décrétoal n'a donc pas instauré de discrimination, étant donné que chaque citoyen est traité de manière identique.

La disposition litigieuse n'a pas effet rétroactif. A partir du 1er janvier 1994, les plans fixés antérieurement de manière définitive doivent être considérés comme publiés régulièrement par le dépôt de leurs parties non normatives à l'administration centrale et aux services extérieurs provinciaux. Cela ne signifie pas que les plans de secteur qui n'ont pas été publiés intégralement avant le 1er janvier 1994 seraient opposables. La disposition litigieuse ne porte pas sur des situations définitivement passées et antérieures à son entrée en vigueur. Les plans de secteur n'ont pas été rendus opposables avec effet rétroactif.

De surcroît, la disposition litigieuse ne compromet aucun droit subjectif, étant donné que personne ne dispose du droit subjectif d'obtenir un permis de bâtir.

A.3.4. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, le Gouvernement wallon conclut à la conformité de l'article 87 de la loi du 29 mars 1962 aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Mémoire en réponse de L. Lumen et G. Ego

A.4.1. Le Gouvernement flamand a modifié les conditions de publication d'arrêtés, notamment d'arrêtés de publication de plans de secteur, violant ainsi l'article 190 de la Constitution.

La publication d'arrêtés ne relève pas de la matière de l'aménagement du territoire.

L'article 100 du décret du 22 décembre 1993 doit être lu en combinaison avec l'article 108 de ce décret. Par ce dernier article, le législateur décrétoal est intervenu dans les conditions de publication des arrêtés portant fixation définitive d'un plan de secteur antérieurs au 1er janvier 1994, qui n'étaient pas obligatoires et qui le deviennent subitement.

A.4.2. L'instauration de nouvelles formalités de publication a pour effet que le législateur décrétoal intervient dans des litiges en cours. Lorsque le plan de secteur avait été publié de manière irrégulière, celui dont le terrain faisait partie de ce plan pouvait, avant l'entrée en vigueur du décret du 22 décembre 1993, se prévaloir de la protection juridique si son permis de bâtir ou de lotir était refusé sur la base de la destination du plan de secteur, alors que tel n'est plus le cas depuis l'entrée en vigueur de ce décret. Le justiciable est donc privé de la protection juridique que lui offre la Constitution.

L'absence d'une disposition transitoire doit être justifiée de manière objective et pertinente et doit être nécessaire pour atteindre l'objectif du législateur décrétoal. De surcroît, le décret budgétaire intervient dans les droits acquis des propriétaires, qui pouvaient partir du principe que leur terrain n'était pas touché par

les limitations du plan de secteur. En l'espèce, il est établi que les requérants devant le Conseil d'Etat auraient obtenu un permis de bâtir si la réglementation litigieuse n'avait pas été adoptée.

Mémoire en réponse du Gouvernement flamand

A.5.1. Le législateur décrétal entend rendre les plans de secteur opposables à tous. Autrement, une bonne politique de l'urbanisme est impossible. Le décret litigieux ne réalise toutefois nullement cet objectif avec effet rétroactif. En effet, les plans de secteur existants définitivement fixés ne sont opposables à tous qu'à partir du 24 mars 1994 (date d'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 février 1994).

La section de législation du Conseil d'Etat n'a pas contesté le pouvoir du législateur décrétal d'adopter l'article 100 du décret du 22 décembre 1993. Cet article n'est absolument pas en contradiction avec les articles 54 à 56 ou 84 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il est exclu que l'Etat fédéral soit compétent pour modifier le contenu et la publication des plans de secteur, étant donné qu'il toucherait ainsi à la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Par contre, en vertu de l'article 19, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, le décret peut compléter, abroger ou remplacer les dispositions législatives existantes.

L'indication de la situation existante renvoie à une donnée de fait, alors que les autres dispositions du plan de secteur sont des prescriptions. Un fait ne peut évidemment pas être déclaré normatif.

A.5.2. Tout citoyen peut consulter les parties normatives du plan de secteur à la maison communale, peu importe que le plan de secteur ait déjà antérieurement été publié intégralement ou non, et tout citoyen peut consulter les parties non normatives à l'administration centrale ou aux services extérieurs provinciaux.

La disposition litigieuse n'instaure qu'une modification limitée du droit de consultation des plans de secteur. A cet égard, le législateur décrétal se fonde sur sa compétence en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

En outre, la règle n'a pas d'effet rétroactif. En effet, une nouvelle règle trouve également à s'appliquer aux effets juridiques de faits antérieurs à l'entrée en vigueur de cette règle. Il s'y ajoute que toute nouvelle règle établit une distinction entre les rapports juridiques qui entrent dans le champ d'application de la loi et ceux qui n'y entrent pas. En soi, cette distinction ne viole pas le principe d'égalité. Ce même principe n'exige pas qu'une disposition transitoire ait pour but de maintenir inchangée une situation antérieure, car cela rendrait impossible toute modification législative.

Les plans de secteur définitivement fixés doivent évidemment être appliqués. Le législateur décrétal pouvait agir pour permettre cette application, en sorte que le citoyen ne peut pas invoquer de droits définitifs et perpétuels au titre de leur publication incomplète antérieure. La situation antérieure n'était qu'une situation temporaire qui pouvait être corrigée au plus vite. De surcroît, il n'existe aucun droit subjectif d'obtenir un permis de bâtir ou de lotir.

Mémoire en réponse du Gouvernement wallon

A.6.1. La Cour ne peut étendre son contrôle aux dispositions au sujet desquelles le juge *a quo* ne l'a pas interrogée. La question préjudicielle concerne uniquement l'article 100 du décret du 22 décembre 1993 qui, en soi, n'est pas applicable aux plans de secteur déjà fixés définitivement par le passé. La question préjudicielle est donc sans objet.

Quand bien même la question préjudicielle porterait sur l'article 100 du décret du 22 décembre 1993, lu en combinaison avec l'article 108 de ce décret, il faudrait de toute manière répondre par la négative. En effet, les deux dispositions trouvent appui dans l'article 6, § 1er, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

La distinction entre parties normatives et non normatives d'un plan de secteur est une évidence. Aucune disposition de la loi spéciale du 8 août 1980 ne réserve au législateur décrétral le pouvoir de déterminer les parties normatives et non normatives d'un plan de secteur, en sorte qu'une délégation en la matière au Gouvernement flamand était possible et ne viole pas l'article 6, § 1er, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Les dispositions litigieuses n'ont pas d'effet rétroactif. Même si c'était le cas, l'on ne voit pas en quoi cette rétroactivité violerait les règles répartitrices de compétences. Depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur fédéral est totalement incompétent pour régler la force normative d'un plan de secteur.

Pour le reste, les observations des parties requérantes devant le Conseil d'Etat ne sont pas pertinentes, ne concernent pas des règles répartitrices de compétences ou sont étrangères à la question préjudicielle.

Les articles 190 de la Constitution et 22, 55, 56 et 84 de la loi spéciale du 8 août 1980, qui règlent la publication et l'entrée en vigueur des lois et décrets, ne sont pas des règles répartitrices de compétences et sont tout à fait étrangers à la question préjudicielle.

Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat confondent la force obligatoire d'une règle, qui est une caractéristique de son entrée en vigueur, et son caractère normatif, qui tient aux effets de la règle. Aucune disposition de la loi spéciale n'interdit au législateur décrétral de prévoir que certaines parties du plan de secteur ne sont pas normatives. La disposition litigieuse n'affecte en rien la force obligatoire des parties non normatives des plans de secteur, qui existe à partir de la date de leur publication. Aucune disposition de la loi spéciale n'interdit au législateur décrétral d'instaurer des conditions de publication supplémentaires.

Les articles 19, § 2, et 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 sont tout à fait étrangers aux effets des plans de secteur.

A.6.2. Le fait que certains citoyens puissent encore consulter la totalité du plan de secteur dans leur commune ne découle pas de la disposition faisant l'objet de la question préjudicielle. Celle-ci est donc sans objet. Par ailleurs, tout citoyen peut consulter, à peine de non-opposabilité du plan de secteur en question, les parties non normatives du plan de secteur à l'administration centrale ou aux services extérieurs provinciaux de l'Administration de l'aménagement du territoire, et tout citoyen peut s'adresser au juge lorsque ses droits ou intérêts légitimes sont violés. Certes, l'article 108 du décret du 23 décembre 1993 empêche les requérants devant le Conseil d'Etat d'en invoquer un argument juridique contre un plan de secteur qu'ils ne souhaitent pas se voir appliquer. Mais faire droit à leur argumentation rendrait impossible toute évolution législative.

La Cour ne peut pas modifier la portée de la question préjudicielle. La Cour ne peut donc faire droit à l'argumentation des requérants concernant l'intervention du législateur décrétral dans des litiges en cours ou concernant l'atteinte à des droits acquis.

De surcroît, une disposition législative est applicable à tous les effets juridiques de faits antérieurs apparaissant après l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition.

La disposition litigieuse ne porte pas atteinte au droit de quiconque de faire sauvegarder ses droits et intérêts légitimes par le juge.

Pour le reste, les requérants devant le Conseil d'Etat ne précisent pas quels sont leurs « droits acquis ». En tout état de cause, il n'existe pas de droit subjectif d'obtenir un permis de bâtir, et le plan de secteur leur est actuellement opposable.

- B -

Quant à la première question préjudicielle

B.1.1. La question porte sur la conformité de l'article 13*bis* de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, inséré par l'article 100 du décret du Conseil flamand du 22 décembre 1993, aux 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, « en tant qu'il détermine que certaines parties de plans de secteur déjà fixés sont non normatives ».

B.1.2. La distinction entre les parties normatives des plans de secteur et les parties non normatives de ceux-ci a été établie dans l'optique des modalités de dépôt de ces plans aux fins de leur consultation.

A cet égard, l'article 13*bis*, alinéas 3 et 4, de la loi du 29 mars 1962 dispose :

« Dans les 15 jours de sa publication et après transmission par le Ministre, l'avis et les parties normatives du plan sont déposés à chaque maison communale concernée aux fins de consultation par le public.

Les parties non normatives peuvent être consultées à l'administration centrale et aux services extérieurs provinciaux de l'Administration de l'Aménagement du Territoire. »

B.1.3. En renvoyant dans la question préjudicielle à l'applicabilité de l'article 13*bis* de la loi du 29 mars 1962 aux plans de secteur déjà fixés, le Conseil d'Etat fait

référence, de manière implicite mais certaine, à l'article 75, § 3, de cette loi, remplacé par l'article 108 du décret du 22 décembre 1993. Ce dernier article énonce :

« Les plans de secteur arrêtés définitivement avant le 1er janvier 1994 sont régis par l'art. 90 [lire : 100] du décret du 22 décembre 1993 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994. »

L'article 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 doit donc être pris en compte pour répondre à la question préjudicielle.

B.2. En vertu de l'article 39 de la Constitution et de l'article 6, § 1er, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire relève de la compétence des régions.

Il faut considérer que le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées et ce, sans préjudice de leur recours, le cas échéant, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988.

Relève de la compétence des régions en matière d'aménagement du territoire, la réglementation de l'ensemble de la matière des plans de secteur, en ce compris la fixation ou la modification des mesures de publicité qui sont concernées et qui, eu égard à la nature spécifique des plans de secteur, sont propres à la matière.

B.3. L'article 75, § 3, de la loi précitée du 29 mars 1962, en vertu duquel les dispositions de l'article 13*bis* de cette loi, remplacé par l'article 100 du décret du 22 décembre 1993, sont applicables aux plans de secteur qui ont été arrêtés définitivement avant le 1er janvier 1994, tempère pour l'avenir les obligations de l'administration pour ce qui est du dépôt des plans de secteur en vue de leur consultation; il a effet immédiat, mais non effet rétroactif, comme le prétendent les parties requérantes devant

le Conseil d'Etat. Il ne saurait dès lors viser à influencer le règlement de litiges en cours au moment de son entrée en vigueur et laisse donc intact le pouvoir du juge administratif d'apprécier les effets de l'absence de dépôt, en vue de leur consultation, de parties non normatives du plan de secteur à l'égard d'actes administratifs qui sont fondés sur ce plan de secteur et qui ont été accomplis avant l'entrée en vigueur de la nouvelle règle.

Par conséquent, la Cour n'examine pas si un effet rétroactif antérieur au 1er octobre 1980 - date d'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 - viole ou non les règles déterminant les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

B.4. L'article 13*bis*, alinéas 3 et 4, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, lu en combinaison avec l'article 75, § 3, de cette loi, ne viole pas les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

Quant à la deuxième question préjudicielle

B.5. La question porte sur la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution de l'article 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, remplacé par l'article 108 du décret du 22 décembre 1993, « dans la mesure où il créerait une distinction en matière de protection juridique entre les citoyens qui peuvent encore recourir à leur droit de consulter le plan de secteur complet à l'administration communale et les citoyens qui se voient privés de cette garantie ».

B.6. Ainsi qu'il a déjà été exposé en B.3, l'article 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 n'a pas d'effet rétroactif.

L'article s'applique à tous les citoyens. Il n'établit pas de distinction entre les citoyens qui peuvent encore recourir à leur droit de consulter le plan de secteur complet à l'administration communale et ceux qui ne le peuvent pas. Toutefois, l'article a pour conséquence que des actes administratifs accomplis après l'entrée en vigueur du décret ne pourront plus être critiqués sur la base de la non-opposabilité du plan de secteur pour non-dépôt à la maison communale, en vue de leur consultation, des parties de ce plan désignées comme non normatives.

Le propre d'une nouvelle règle est d'établir une distinction entre les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entraînent dans le champ d'application de la règle antérieure et les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application de la nouvelle règle. Semblable distinction ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution : à peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait les dispositions constitutionnelles précitées par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne.

B.7. L'article 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, remplacé par l'article 108 du décret du 22 décembre 1993, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant à la troisième question préjudicielle

B.8. Pour les raisons énoncées dans l'arrêt n° 40/95 du 6 juin 1995 et compte tenu de l'article 9, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, l'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, inséré par l'article 2 du décret de la Région flamande du 23 juin 1993 et remplacé dans l'intervalle par l'article 2 du décret de la Région flamande du 13 juillet 1994, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 13*bis*, alinéas 3 et 4, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, lu en combinaison avec l'article 75, § 3, de cette loi, respectivement inséré et remplacé par les articles 100 et 108 du décret du Conseil flamand du 22 décembre 1993, ne viole pas les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

- L'article 75, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, remplacé par l'article 108 du décret du Conseil flamand du 22 décembre 1993, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

- L'article 87 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, inséré par l'article 2 du décret de la Région flamande du 23 juin 1993 et remplacé dans l'intervalle par l'article 2 du décret de la Région flamande du 13 juillet 1994, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 décembre 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève