

Numéro du rôle : 5164
Arrêt n° 71/2012 du 31 mai 2012

## A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant l'article 74, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, le point 12 de l'annexe 2 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, l'article 192 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, les articles 7.5.4 et 7.5.6, alinéa 1er, première ligne, du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné le 15 mai 2009, et l'article 58 du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010 « portant adaptation du Code flamand de l'Aménagement du territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décrétales en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative », posées par le Tribunal de première instance de Turnhout.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 20 juin 2011 en cause de Adolf De Meester et Cornelia Smits contre la ville de Hoogstraten et la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 27 juin 2011, le Tribunal de première instance de Turnhout a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Une ou plusieurs des dispositions suivantes violent-elles les articles 10, 11 ou 16 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales :

- l'article 74, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, tel qu'il a été remplacé par l'article 27 de la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme;

- le point 12 de l'annexe 2 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné par arrêté du Gouvernement flamand du 22 octobre 1996;

- l'article 192 du décret flamand du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 47 du décret flamand du 26 avril 2000 portant modification du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et du décret relatif à l'organisation de l'aménagement du territoire coordonné le 22 octobre 1996; l'article 192, § 2, du même décret, à partir de son remplacement par le décret flamand du 21 novembre 2003 modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et le décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996;

- l'article 7.5.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire,

en ce qu'elles :

- obligeaient les titulaires d'un permis de lotir délivré entre le 22 avril 1962 et le 22 décembre 1970, afin d'éviter la caducité de ce permis de lotir, à remplir une condition dans un délai qui débutait, et qui dans certaines hypothèses avait même pris fin, avant la promulgation de la loi du 22 décembre 1970, alors que pour les titulaires d'un permis de lotir délivré à partir du 22 décembre 1970, le délai prévu pour remplir les conditions permettant d'éviter la caducité de ce permis de lotir ne débutait qu'à partir de l'octroi du permis, de sorte que la première catégorie de titulaires disposait d'un délai plus bref que la seconde ou n'a reçu aucun délai pour remplir les conditions permettant d'éviter la caducité du permis de lotir ?

et/ou

- font dépendre rétroactivement la non-caducité d'un permis de lotir de conditions devant être remplies avant la promulgation de la loi du 22 décembre 1970 ?

2. L'article 7.5.6, alinéa 1er, première phrase, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par l'article 57 du décret flamand du 16 juillet 2010 portant adaptation du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décrétales en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative, viole-t-il les articles 10, 11 ou 16 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que, pour éviter la caducité du permis, il suffisait, pour les titulaires de permis de lotir délivrés à partir du 22 décembre 1970 et avant le 1er mai 2000, que le lotissement ait été vendu dans son intégralité (outre éventuellement d'autres conditions), alors que cela ne suffisait pas pour les titulaires de permis de lotir délivrés entre le 22 avril 1962 et le 22 décembre 1970 ?

3. Si la réponse aux deux premières questions est affirmative : l'article 58 du décret flamand du 16 juillet 2010 portant adaptation du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décrétales en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative viole-t-il les articles 10, 11 ou 16 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que, par suite de la modification de l'article 7.5.6 du Code flamand de l'aménagement du territoire, cet article 58 :

- fait dépendre, pour les seuls titulaires de permis de lotir délivrés avant le 1er mai 2000 et non pour les titulaires de permis de lotir délivrés à partir du 1er mai 2000, la non-caducité d'un permis de lotir, résultant de la vente de l'intégralité du lotissement, de conditions devant être remplies avant l'entrée en vigueur du décret ?

et/ou

- fait dépendre la non-caducité d'un permis de lotir d'une décision positive d'une autorité administrative ou d'une juridiction pour les seuls titulaires de permis de lotir délivrés avant le 1er mai 2000 et non pour les titulaires de permis de lotir délivrés à partir du 1er mai 2000 ?

et/ou

- fait dépendre rétroactivement la non-caducité d'un permis de lotir, résultant de la vente de l'intégralité du lotissement, de conditions devant être remplies avant la promulgation du décret ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Adolf De Meester et Cornelia Smits, demeurant à 2328 Meerle, Meerseldreef 22;
- la ville de Hoogstraten, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 28 mars 2012 :

- ont comparu :

. Me F. Sebreghs, qui comparaisait également *loco* Me H. Sebreghs, avocats au barreau d'Anvers, pour Adolf De Meester et Cornelia Smits;

. Me B. Scheers *loco* Me J. Surmont, avocats au barreau de Turnhout, pour la ville de Hoogstraten;

. Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et J.-P. Snappe ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 29 janvier 1963, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Meerle a délivré un permis de lotir pour plusieurs parcelles à madame Schrickx-Mertens et enfants. Ces parcelles ont été vendues à A. De Meester et C. Smits par vente publique du 27 mars 1963. L'acquisition a été enregistrée le 1er avril 1963. Les parcelles sont restées non bâties et aucune demande de permis d'urbanisme n'a été introduite.

Le 20 juin 2000, à la suite de l'entrée en vigueur du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après : le décret du 18 mai 1999), A. De Meester et C. Smits ont déclaré les sept lots non bâtis d'un lotissement antérieur au 22 décembre 1970. Le 29 octobre 2001, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hoogstraten a décidé que le permis de lotir n'était pas périmé et a transmis le registre des permis au fonctionnaire urbaniste régional. Le 21 décembre 2001, ce fonctionnaire a conclu que le lotissement était périmé et a décidé dès lors de ne pas approuver l'inscription du lotissement dans le registre des permis. Le 11 février 2002, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hoogstraten a décidé de ne pas inscrire le lotissement dans le registre des permis. A. De Meester a introduit un recours devant le Conseil d'Etat contre les décisions précitées des 21 décembre 2001 et 11 février 2002. Le Conseil d'Etat a déclaré ce recours irrecevable par son arrêt n° 190.815 du 25 février 2009, étant donné que les mentions qui figurent au registre des permis ont un caractère non pas constitutif mais purement déclaratoire. Ensuite, A. De Meester et C. Smits ont encore introduit des demandes de permis d'urbanisme à plusieurs reprises et saisi plusieurs juridictions.

Devant le juge *a quo*, A. De Meester et C. Smits demandent, entre autres, de constater que le permis de lotir dont il est question n'est pas périmé. Dans ce cadre, le juge *a quo* pose les questions préjudicielles reproduites plus haut.

### III. En droit

- A -

#### *Quant à l'interprétation du juge a quo*

A.1. Selon A. De Meester et C. Smits, le juge *a quo* fonde sa question sur la prémisse selon laquelle il s'agit, en l'espèce, d'un permis de lotir non exécuté et donc échu, puisque la vente globale du lotissement, en 1963, n'aurait pas interrompu la péremption. Cette prémisse est toutefois erronée, puisque la vente a bel et bien interrompu la péremption du permis de lotir, étant donné qu'il n'existait pas, à l'époque, de régime légal de péremption. Exécuter un lotissement, c'est en aliéner les lots. Une fois l'exécution réalisée, celle-ci ne peut plus être remise en cause rétroactivement sans qu'il y ait violation de droits fondamentaux.

En ordre subsidiaire, ils font observer qu'en tout état de cause, il a été satisfait à la condition fixée ultérieurement par la loi du 22 décembre 1970, selon laquelle, pour interrompre la péremption des permis octroyés avant le 1er janvier 1966, « la vente d'au moins une des parcelles [doit avoir été] soumise à la formalité de l'enregistrement avant le 1er octobre 1970 ». En l'espèce, il a été satisfait à cette formalité de l'enregistrement le 1er avril 1963. L'on ne peut donner *a posteriori* un nouveau contenu à la condition de « la vente d'au moins une des parcelles », en ne considérant pas la vente de toutes les parcelles d'un lotissement comme la vente d'au moins une parcelle.

A.2. La ville de Hoogstraten estime que le point de vue de A. De Meester et C. Smits est non seulement dénué de pertinence, mais aussi erroné. Contrairement à ce qu'ils affirment, la vente globale de tous les lots, intervenue le 27 mars 1963, ne constitue nullement l'exécution du permis de lotir. Le 29 janvier 1963, date à laquelle le permis de lotir a été octroyé, tous les lots appartenaient à un seul et même propriétaire. Cela est resté le cas après le 27 mars 1963, date de la vente globale du lotissement. A. De Meester et C. Smits n'ont donc fait que se substituer au lotisseur, sans qu'une réelle répartition en lots ait eu lieu en vue de proposer à la vente des parcelles constructibles. Selon la ville de Hoogstraten, une telle situation ne saurait en aucun cas être assimilée à l'exécution du permis de lotir, ni à la « vente d'au moins une des parcelles », comme le fait apparaître, entre autres, l'arrêt n° 203.875 du Conseil d'Etat du 11 mai 2010, en cause de la SA « Copem » c. Région flamande.

A.3. Selon le Gouvernement flamand, A. De Meester et C. Smits contestent l'interprétation donnée par le juge *a quo* aux dispositions en cause, en ce sens que, selon eux, la vente globale d'un lotissement aurait toujours pu interrompre la péremption d'un permis de lotir. Indépendamment même de ce que cette interprétation manque en fait, le Gouvernement flamand estime également qu'il n'appartient pas aux parties de contester l'interprétation donnée par le juge *a quo* aux dispositions en cause.

#### *Quant à la première question préjudicielle*

A.4.1. Selon A. De Meester et C. Smits, il convient d'examiner, dans le cadre de la première question préjudicielle, s'il peut être légitime d'ajouter rétroactivement une condition à un régime légal qui a été exécuté dans l'intervalle. Ce régime légal doit en outre être examiné au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, dans la mesure où il instaure une différence de traitement entre la catégorie des titulaires d'un permis de lotir accordé à partir de 1962 mais avant le 1er janvier 1966 et la catégorie des titulaires d'un permis de lotir octroyé à partir du 1er janvier 1966. La première catégorie devait satisfaire à une condition pour éviter la péremption, mais dans un délai déterminé qui était toutefois déjà expiré au moment où la loi du 22 décembre 1970 a été promulguée. Avant cela, il n'existait aucun régime de péremption et les personnes concernées pouvaient escompter qu'aucun régime de péremption ne serait jamais prévu.

En l'espèce, un permis de lotir a été accordé en 1963. La loi du 22 décembre 1970 a instauré une règle en vertu de laquelle au moins un des lots devait être vendu dans les cinq ans à compter de l'octroi de ce permis et avant le 1er octobre 1970. Cette loi touche donc aux droits subjectifs acquis par le tiers de bonne foi sept ans avant l'instauration de cette condition. Cette condition, prévue par la loi du 22 décembre 1970, était cependant remplie, puisque toutes les parcelles avaient été vendues. Lorsqu'il est décrété, ultérieurement, que la vente globale de toutes les parcelles ne satisfait pas à la condition, instaurée rétroactivement, selon laquelle « au moins une des parcelles » doit être vendue avant une date déterminée, les personnes concernées sont dans

l'impossibilité absolue de satisfaire encore, à ce moment, à cette condition pour interrompre la péremption d'un lotissement dont ils avaient acquis tous les lots comme terrain à bâtir.

A.4.2. A. De Meester et C. Smits soulignent que le principe de la sécurité juridique est l'un des principes fondamentaux de l'Etat de droit. En vertu de ce principe, le législateur ne peut, sans justification objective et raisonnable, porter atteinte à l'intérêt qu'ont les justiciables à être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

Ces parties analysent plus en détail, au regard du principe de la sécurité juridique, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec le droit au respect de la propriété, l'interdiction de rétroaction d'une norme législative. A cet égard, elles considèrent que la mesure en cause a un effet rétroactif, puisque, dès son entrée en vigueur, elle était applicable à des faits et situations antérieurs, comme si elle avait déjà été en vigueur au moment de la survenance des faits. Renvoyant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, ces parties font valoir que la rétroaction ne peut se justifier que si elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général. Vu qu'il est porté atteinte au droit de propriété des personnes concernées - le permis de lotir augmente la valeur patrimoniale des parcelles loties et donne la certitude de pouvoir construire sur ces parcelles conformément aux prescriptions de lotissement -, il est en outre requis que la mesure réalise un juste équilibre entre l'intérêt général et les intérêts individuels, et ce conformément à la jurisprudence de la Cour des droits de l'homme relative à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.3. Selon A. De Meester et C. Smits, en instaurant un régime de péremption, le législateur entendait empêcher les lotisseurs de spéculer, avec toutefois, en l'espèce, un effet négatif sur le droit de propriété des acquéreurs. Manifestement, le législateur visait uniquement les demandes de permis destinées à augmenter la valeur du terrain sans intention de construire des habitations. Certes, le souci de lutter contre certaines pratiques peut amener le législateur à prendre une mesure applicable sans délai mais il ne saurait justifier à lui seul la rétroactivité de la mesure. La rétroactivité étant l'exception, elle doit être justifiée par des motifs impérieux d'intérêt général, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

En outre, l'entrée en vigueur rétroactive de la mesure en cause entraîne une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que l'application de la mesure dans le temps fait naître une différence de traitement qui ne peut être raisonnablement justifiée. Les titulaires de parcelles d'un lotissement antérieur au 22 décembre 1970, et plus précisément antérieur au 22 décembre 1965, sont toujours lésés par le régime de péremption, alors qu'il n'en est pas nécessairement ainsi pour les titulaires de parcelles d'un lotissement réalisé entre le 22 décembre 1965 et le 22 décembre 1970.

A. De Meester et C. Smits estiment que la mesure en cause n'est absolument pas pertinente pour combattre la spéculation et qu'elle est manifestement disproportionnée par rapport à cet objectif. Ils n'aperçoivent pas en quoi le fait de ne pas admettre l'effet interruptif de la vente globale du lotissement pour les permis de lotir plus anciens mais de l'autoriser, en revanche, pour les permis délivrés entre 1970 et 2009 permettrait d'éviter la prétendue spéculation.

Selon eux, la mesure en cause viole également le principe de la confiance légitime, en ce qu'elle méconnaît leurs attentes légitimes sans qu'il existe des motifs impérieux d'intérêt général.

A. De Meester et C. Smits en concluent que la première question préjudicielle appelle une réponse affirmative, dans l'hypothèse où le régime de péremption des permis de lotir applicables aux lotissements antérieurs au 22 décembre 1970 doit être interprété en ce sens que le point 12 de l'annexe 2 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, impliquerait que la vente « globale » d'un lotissement ne satisfait pas à la condition de la vente d'« au moins une des parcelles » pour interrompre la péremption du permis de lotir, parce que, dans cette interprétation, le législateur aurait instauré rétroactivement une mesure manifestement disproportionnée et dénuée de pertinence pour régler la péremption des permis de lotir et parce qu'il était totalement impossible pour les personnes concernées de satisfaire encore, au moment de l'instauration du nouveau régime, aux conditions prévues par celui-ci.

A.5. La ville de Hoogstraten fait valoir que les catégories de personnes distinguées dans la première question préjudicielle ne sont pas suffisamment comparables, puisque les normes citées dans cette question concernent des situations clairement différentes, à savoir, d'une part, le régime général de la péremption d'office des permis de lotir et, d'autre part, le régime spécial applicable aux permis de lotir octroyés avant le 22 décembre 1970. Pour clarifier le statut juridique des permis de lotir dits « anciens » - avant 1970, il n'était pas prévu de régime de péremption et un grand nombre de parcelles demeuraient non bâties -, le législateur pouvait instaurer un régime spécial pour les permis de lotir délivrés avant le 22 décembre 1970, afin de combattre la spéculation dont ils étaient l'instrument. A supposer même que les deux situations soient comparables, le principe d'égalité et de non-discrimination n'est pas violé. Les dispositions en cause poursuivent un but licite et reposent sur un critère de distinction objectif qui est pertinent et raisonnablement justifié.

La ville de Hoogstraten estime que la mesure en cause n'est nullement rétroactive et souligne que le permis de lotir accordé à A. De Meester et C. Smits n'a pas été exécuté. Ces derniers ont pourtant eu plus de sept ans, entre l'acquisition des parcelles en mars 1963 et le 1er octobre 1970, pour vendre ou bâtir au moins une des parcelles. Ils se sont toutefois gardés de le faire, pour des motifs spéculatifs.

Selon la ville de Hoogstraten, il n'est nullement question, en l'espèce, d'une expropriation, de sorte que l'article 16 de la Constitution n'est pas applicable. Certes, la propriété est protégée, de façon plus large, par l'article 1er du Premier Protocole additionnel, mais cette disposition conventionnelle n'est pas applicable non plus dans le cas présent; du moins n'y a-t-il pas, en l'espèce, violation de cette disposition. En effet, le droit de propriété n'est affecté en aucune manière par la péremption du permis de lotir. Le droit subjectif de bâtir n'existe pas. Le fait qu'un permis de lotir ait été accordé à l'époque ne fait pas naître un droit subjectif d'obtention d'un permis de bâtir. Il appartient exclusivement à l'autorité qui délivre les permis d'octroyer ou non ceux-ci sur la base de sa compétence discrétionnaire, compte tenu, à cet égard, des exigences d'un bon aménagement du territoire.

Pour le surplus, la ville de Hoogstraten se rallie au point de vue exposé dans le mémoire du Gouvernement flamand.

A.6.1. Selon le Gouvernement flamand, A. De Meester et C. Smits demandent à la Cour, implicitement mais certainement, d'étendre la portée de la première question préjudicielle, afin que la Cour examine également la question préjudicielle au regard du principe de confiance légitime. Etant donné que ce principe n'est pas énoncé dans la formulation de la question, la Cour ne peut accéder à cette demande.

A.6.2. Dans la mesure où la question préjudicielle est posée dans le but de faire contrôler les dispositions en cause au regard de l'article 16 de la Constitution, la question appelle manifestement une réponse négative, selon le Gouvernement flamand, puisqu'un régime de péremption du permis de lotir ou, plus exactement, un régime de limitation de la durée du permis de lotir ne saurait être qualifié d'« expropriation » au sens de ladite disposition constitutionnelle.

En ce qui concerne la compatibilité des dispositions en cause avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le Gouvernement flamand affirme, en renvoyant à la jurisprudence de la Cour, que le droit de propriété n'est pas absolu et que, dans les limites du raisonnable, des restrictions peuvent y être apportées pour atteindre un objectif légitime d'intérêt général. Le législateur décréte dispose, à cet égard, d'une large marge d'appréciation et d'action.

A.6.3. Selon le Gouvernement flamand, l'objet de la question préjudicielle doit être limité, puisque cette question porte sur l'article 74, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (ci-après : loi organique de l'urbanisme), alors que la disposition pertinente en l'espèce est le 1<sup>o</sup>, et non le 2<sup>o</sup>, de cet article 74, § 3, alinéa 1er. En effet, le permis de lotir qui fait l'objet du litige au fond a été accordé le 29 janvier 1963 et a donc, pour utiliser les termes de l'article 74, § 3, 1<sup>o</sup>, été « [délivré] avant le 1er janvier 1966 ». Il s'ensuit que la réponse à la question préjudicielle n'a de pertinence pour résoudre le litige au fond que dans la mesure où la situation des titulaires d'un permis de lotir accordé entre le 22 avril 1962 - date d'entrée en vigueur de la loi organique de l'urbanisme - et le 1er janvier 1966 est comparée à celle des titulaires d'un permis de lotir délivré à compter du 1er janvier 1966.

A.6.4. Le Gouvernement flamand estime que le régime prévu par l'article 74, § 3, alinéa 1er, 1°, de la loi organique de l'urbanisme est raisonnablement justifié. Les mesures transitoires en cause rendent le nouveau régime de péremption définitive immédiatement applicable à tous les permis octroyés par le passé, fût-ce de manière différenciée. La période à laquelle le permis de lotir a été octroyé constitue le critère distinctif. Plus loin cette période remonte dans le passé, plus est stricte la condition prévue par le régime transitoire pour que les ventes réalisées par le lotisseur puissent être considérées comme le début de la mise en œuvre du lotissement. En ce qui concerne les permis accordés entre le 22 avril 1962 et le 31 décembre 1965, le régime transitoire exige que la vente d'une parcelle ait été enregistrée avant le 1er octobre 1970. Pour les permis octroyés à partir du 1er janvier 1966, il faut que la vente d'un tiers des lots ait été enregistrée dans les cinq ans à compter de la date d'octroi du permis de lotir. En ce qui concerne la règle selon laquelle, pour interrompre la péremption des permis délivrés avant le 1er janvier 1966, au moins une parcelle devait avoir été vendue avant le 1er octobre 1970, le Gouvernement flamand estime qu'il s'agissait d'un choix délibéré du législateur de fixer une date charnière antérieure à l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970, afin d'éviter que les titulaires de tels permis de lotir aient encore la possibilité, une fois cette loi entrée en vigueur, d'interrompre la prescription en faisant enregistrer, dans un laps de temps très court, la vente d'au moins une parcelle. S'il avait laissé cette possibilité ouverte, le législateur aurait fondamentalement compromis l'objectif du régime transitoire, puisque des lotissements purement spéculatifs auraient pu être maintenus. L'arrêt n° 117/2004 du 30 juin 2004, qui s'applique ici par analogie, fait aussi apparaître, selon le Gouvernement flamand, que le régime de péremption visé à l'article 74, § 3, alinéa 1er, 1°, de la loi organique de l'urbanisme n'entraîne aucune violation des normes de référence citées dans la question préjudicielle. Par conséquent, la différence de traitement résultant de l'article 74, § 3, alinéa 1er, 1°, de la loi organique de l'urbanisme est raisonnablement justifiée. Le même raisonnement vaut pour le point 12 de l'annexe 2 du décret de coordination, pour l'article 192 du décret relatif à l'aménagement du territoire et pour l'article 7.5.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

A.6.5. Le juge *a quo* part du principe que les dispositions en cause subordonnent rétroactivement la non-péremption d'un permis de lotir à des conditions qui devaient être remplies avant le 22 décembre 1970. D'après le Gouvernement flamand, la prémisses selon laquelle l'article 74, § 3, alinéa 1er, 1°, rétroagirait manque en droit. Ce n'est pas parce que les permis de lotir octroyés avant le 1er janvier 1966 ont été frappés d'office de caducité, en application de l'article 74, § 3, alinéa 1er, 1°, lorsque la vente d'au moins une des parcelles n'avait pas été enregistrée avant le 1er octobre 1970, et donc avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970, que cette loi elle-même serait aussi entrée en vigueur rétroactivement ou serait rétroactive. La loi du 22 décembre 1970, publiée au *Moniteur belge* du 5 février 1971, est entrée en vigueur le 15 février 1971. Comme il est de règle dans le droit transitoire, le législateur a conféré à l'article 74, § 3, alinéa 1er, 1°, de la loi organique de l'urbanisme, un « effet immédiat », de sorte que les modifications du cadre légal antérieur sont uniquement valables *ex nunc*. Cette mesure brouille peut-être les calculs de certains justiciables, mais le Gouvernement flamand estime que ce seul fait, ainsi que la Cour l'a déjà considéré à plusieurs reprises, ne porte pas atteinte à leurs attentes légitimes.

#### *Quant à la deuxième question préjudicielle*

A.7. La deuxième question préjudicielle concerne la compatibilité, avec les normes de référence citées, de l'article 7.5.6, alinéa 1er, première phrase, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par l'article 57 du décret du 16 juillet 2010. En vertu de cette disposition, il suffisait aux titulaires d'un permis de lotir octroyé entre le 22 décembre 1970 et le 1er mai 2000 de vendre le lotissement dans sa totalité pour éviter la péremption du permis, alors que cela ne suffisait pas pour les titulaires d'un permis de lotir délivré entre le 22 avril 1962 et le 22 décembre 1970.

A. De Meester et C. Smits estiment que la différence de traitement repose, certes, sur un critère objectif, à savoir la date à laquelle le permis de lotir a été octroyé, mais que ce critère est totalement dénué de pertinence pour atteindre l'objectif poursuivi, qui est d'empêcher les lotisseurs de spéculer. Il ressort des travaux préparatoires qu'il n'a pas été jugé souhaitable de faire revivre d'anciens permis de lotir, parce que ces derniers ont souvent été octroyés avant l'élaboration des plans de secteur et peuvent donc ne pas être conformes à la zone. Il en va de même pour des lotissements des années septante qui eux, toutefois, sont soumis au régime de caducité concernant la vente globale d'un lotissement. En effet, le 22 décembre 1970, aucun plan de secteur n'avait encore été élaboré. Les premiers plans de secteur n'ont été établis qu'à partir de 1976. S'il fallait éviter le maintien de lotissements devenus non conformes à la destination de la zone à la suite de l'adoption des plans de secteur, il aurait fallu lier le régime de péremption à l'élaboration de ces plans.



Selon A. De Meester et C. Smits, le critère utilisé n'est pas pertinent non plus pour une autre raison encore. Lorsqu'un lotissement a été vendu dans sa totalité et que les lots n'ont pas été bâtis et lorsqu'un lotissement a été vendu à plusieurs acheteurs et que les lots n'ont pas été bâtis non plus, deux catégories d'acheteurs sont traitées différemment, alors qu'elles se trouvent pourtant dans la même situation : les acheteurs appartenant à ces deux catégories sont propriétaires d'un lot non bâti, non conforme à la destination de la zone. Or, en cas de vente globale, le permis de lotir est périmé, de sorte qu'il n'existe plus de lot à bâtir, alors qu'en cas de vente à différents acheteurs, ces derniers détiennent toujours un lot à bâtir.

Selon A. De Meester et C. Smits, le critère utilisé n'est pas non plus proportionné, puisque la *ratio legis* précitée de la disposition en cause ne saurait justifier une sanction aux conséquences financières aussi graves. La prétendue atteinte à l'intérêt général, qui n'existe même pas en l'espèce, ne contrebalance pas, selon eux, l'atteinte portée à l'intérêt privé, de sorte que l'article 1er du Premier Protocole additionnel précité est violé.

A.8. La ville de Hoogstraten estime que les deux catégories distinguées dans la question préjudicielle ne sont pas comparables. Etant donné leurs caractéristiques spécifiques distinctes, le régime général de péremption des permis de lotir applicable aux permis octroyés après le 22 décembre 1970 ne saurait utilement être comparé au régime spécial applicable aux permis octroyés avant cette date. Le critère de distinction employé est en tout état de cause objectivement et raisonnablement justifié et il est pertinent pour réaliser l'objectif poursuivi.

L'argumentation développée par A. De Meester et C. Smits, quant au caractère non pertinent du critère de distinction utilisé, au regard de l'élaboration des plans de secteur, est, selon la ville de Hoogstraten, hors de propos.

Pour le surplus, la ville de Hoogstraten se rallie au point de vue exposé dans le mémoire du Gouvernement flamand.

A.9. Le Gouvernement flamand estime que la mention de la date charnière du 22 décembre 1970 dans l'article 7.5.6 du Code flamand de l'aménagement du territoire par l'article 57 du décret du 16 juillet 2010 est raisonnablement justifiée. En insérant les mots « à partir du 22 décembre 1970 », le législateur visait uniquement à clarifier et à confirmer le régime existant.

Selon le Gouvernement flamand, l'application de l'article 7.5.6, alinéa 1er, première phrase, en cause, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne dépend en aucun cas de la conformité ou non du lotissement à la destination de la zone. En conséquence, la différence de traitement que A. De Meester et C. Smits croient apercevoir n'existe pas. Du reste, le juge *a quo* n'a pas interrogé la Cour sur ce point. Il ressort des travaux préparatoires que la conformité ou non de certains lotissements à la destination de la zone n'a été qu'un argument accessoire pour l'adoption de la mesure en cause par le législateur décréteur.

#### *Quant à la troisième question préjudicielle*

A.10. La troisième question préjudicielle, qui concerne la compatibilité de l'article 58 du décret du 16 juillet 2010 avec les normes de référence citées, ne doit être examinée, selon le juge *a quo*, que s'il est répondu par l'affirmative aux deux premières questions préjudicielles.

En ordre principal, A. De Meester et C. Smits font valoir que la troisième question préjudicielle est dénuée de pertinence en ce qu'elle concerne l'application de la mesure en cause avant ou après le 1er mai 2000, alors que l'article 7.5.6 du Code flamand de l'aménagement du territoire actuellement en vigueur établit une distinction entre, d'une part, les permis de lotir octroyés après le 22 décembre 1970 et avant le 1er mai 2000 et, d'autre part, les permis accordés après le 1er mai 2000. Le permis de lotir que détiennent A. De Meester et C. Smits est toutefois antérieur au 22 décembre 1970.

En ordre subsidiaire, A. De Meester et C. Smits réitèrent la critique qu'ils ont déjà formulée au sujet de la rétroactivité de la mesure en cause. L'on n'aperçoit pas, dans ce cas non plus, quel motif d'intérêt général pourrait justifier la rétroactivité. Selon eux toujours, la modification décrétole en question réduit en outre à néant la sécurité juridique antérieurement recherchée. A cet égard, ils renvoient à l'avis critique formulé par la section de législation du Conseil d'Etat.

A.11. Selon la ville de Hoogstraten, la Cour ne doit pas examiner la troisième question préjudicielle puisque les deux premières questions appellent des réponses négatives.

En ordre subsidiaire, la ville de Hoogstraten renvoie à la réponse, donnée dans les travaux préparatoires, à l'avis critique de la section de législation du Conseil d'Etat. Il ressort clairement de cette réponse que la mesure en cause ne porte pas atteinte au principe d'égalité et de non-discrimination.

Pour le surplus, la ville de Hoogstraten se rallie au point de vue exposé dans le mémoire du Gouvernement flamand.

A.12. Le Gouvernement flamand estime que la troisième question préjudicielle ne doit pas être examinée puisque les deux premières questions appellent des réponses négatives. Il s'ensuit que les dispositions mises en cause dans les deux premières questions doivent être appliquées sans restriction au litige au fond, de sorte que l'article 58 du décret du 16 juillet 2010, en cause dans la troisième question préjudicielle, n'est ni ne devient applicable au litige au fond.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand fait valoir que la troisième question préjudicielle appelle une réponse négative, puisqu'elle concerne une différence de traitement qui s'avère inexistante. La formulation de la question préjudicielle incite à comparer, d'une part, les titulaires de permis de lotir octroyés avant le 1er mai 2000 et, d'autre part, les titulaires de permis de lotir octroyés à partir du 1er mai 2000. La différence de traitement consisterait en ce que la péremption du permis de lotir, résultant de la vente globale du lotissement, dépend « de conditions antérieures à l'entrée en vigueur du décret » uniquement pour la première catégorie de personnes, et non pour la seconde. Le Gouvernement flamand souligne que la règle énoncée à l'article 4.6.4, § 1er, alinéa 2, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire - à savoir que la vente globale d'un lotissement n'interrompt pas la péremption du permis de lotir - ne prévoit pas d'exception en ce qui concerne les permis de lotir octroyés à partir du 1er mai 2000, de sorte que la différence de traitement qui fait l'objet de la troisième question préjudicielle n'existe pas.

- B -

### *Quant aux dispositions en cause et à leur contexte*

B.1. Les questions préjudicielles concernent la compatibilité, avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme :

- de l'article 74, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (ci-après : la loi organique de l'urbanisme), tel qu'il a été remplacé par l'article 27 de la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi organique de l'urbanisme (ci-après : la loi du 22 décembre 1970); du point 12 de l'annexe 2 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 (ci-après : le décret de coordination); de l'article 192 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après : le décret du 18 mai 1999), tel qu'il a été remplacé par l'article 47 du décret flamand du 26 avril 2000 portant modification

du décret du 18 mai 1999, coordonné le 22 octobre 1996; de l'article 192, § 2, du décret du 18 mai 1999, à partir de son remplacement par le décret flamand du 21 novembre 2003 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et le décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 »; de l'article 7.5.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné le 15 mai 2009 (ci-après : le Code flamand de l'aménagement du territoire) (*première question préjudicielle*);

- de l'article 7.5.6, alinéa 1er, première phrase, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par l'article 57 du décret flamand du 16 juillet 2010 « portant adaptation du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décrétales en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative » (ci-après : le décret du 16 juillet 2010) (*deuxième question préjudicielle*);

- de l'article 58 du décret flamand du 16 juillet 2010 modifiant l'article 7.5.6, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire (*troisième question préjudicielle*).

Les dispositions en cause règlent la péremption du permis de lotir, plus précisément par suite de la vente du lotissement dans son intégralité, dite « vente globale ».

B.2.1. Le permis de lotir a été instauré par la loi organique de l'urbanisme.

La loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi organique de l'urbanisme a établi un régime de péremption du permis de lotir. Pour les permis de lotir qui ont été délivrés avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970, un régime transitoire a été prévu (article 74 de la loi organique de l'urbanisme, remplacé par l'article 27 de la loi du 22 décembre 1970).

L'article 74, § 3, en cause, de la loi organique de l'urbanisme disposait :

« Sont de même périmés :

1. les permis de lotir délivrés avant le 1er janvier 1966, qui concernent les lotissements à réaliser le long d'une voirie existante suffisamment équipée, lorsque la vente d'au moins une des parcelles n'a pas été soumise à la formalité de l'enregistrement avant le 1er octobre 1970;

2. les permis de lotir délivrés à partir du 1er janvier 1966, qui concernent les lotissements à réaliser le long d'une voirie existante suffisamment équipée, lorsque la vente ou la location pour plus de neuf ans d'au moins un tiers des parcelles n'a pas été soumise à la formalité de l'enregistrement dans un délai de cinq ans à partir de la date du permis.

Dans les deux cas, la preuve de la vente ou de la location est à fournir conformément aux dispositions de l'article 57, § 4 ».

B.2.2. L'article 74 précité n'a pas été repris dans le décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, mais il figure au point 12 de l'annexe 2 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 octobre 1996 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 24 septembre 1996 portant coordination de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Il est donc resté pleinement en vigueur.

B.2.3. Le décret du 18 mai 1999 prévoyait également un régime de péremption des permis de lotir. En ce qui concerne les permis de lotir « qui n'implique[nt] pas l'aménagement de nouvelles routes ou la modification des routes existantes » (ce qu'on appelle les « petits lotissements »), l'article 129 du décret du 18 mai 1999 prévoyait ce qui suit :

« Le permis de lotir qui n'implique pas l'aménagement de nouvelles routes ou la modification des routes existantes, est annulé de plein droit, pour l'autre partie non bâtie, vendue, louée, affermée ou soumise à un droit de superficie, lorsque, dans les cinq ans suivant la délivrance du permis, on n'a pas enregistré la vente ou la location pour une période de plus de neuf ans, ou l'établissement d'une emphytéose ou d'un droit de superficie pour au moins un tiers des lots, et lorsque dans les dix ans suivant la délivrance du permis, on n'a pas enregistré la vente ou la location pour une période de plus de neuf ans, ou l'établissement d'un emphytéote ou d'un droit de superficie pour au moins deux tiers des lots. Le délai prend effet à la date à laquelle l'autorisation de lotir est définitivement obtenue. La preuve des ventes ou des locations est fournie par une notification au collège des bourgmestre et échevins des extraits des actes authentifiés par le fonctionnaire instrumentant ou le receveur de l'enregistrement avant l'expiration des délais précités.

Sont assimilées à la vente au sens de l'alinéa premier, la répartition d'une succession et la donation étant entendu qu'un seul lot entre en ligne de compte par copartageant ou bénéficiaire.

Le collège des bourgmestre et échevins établit l'échéance de l'autorisation de lotir à l'aide d'un procès-verbal qui est communiqué par lettre recommandée au titulaire de l'autorisation de lotir ».

L'article 192 du décret du 18 mai 1999 établissait un régime transitoire de péremption des permis de lotir antérieurs au 22 décembre 1970, qui présumait la péremption de ces permis, à moins que le propriétaire d'une parcelle non bâtie d'un tel lotissement se signalât auprès du collège des bourgmestre et échevins.

L'article 203 du décret du 18 mai 1999 prévoyait un régime transitoire applicable aux permis de lotir qui avaient été délivrés avant la date d'entrée en vigueur du décret du 18 mai 1999, à savoir le 1er mai 2000.

B.2.4. L'article 192 du décret du 18 mai 1999 a été remplacé par l'article 47 du décret flamand du 26 avril 2000 « portant modification du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et du décret relatif à l'organisation de l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 ». Dans cette rédaction, l'article 192, en cause, du décret du 18 mai 1999, disposait :

« Jusqu'à l'établissement complet de la partie du registre des permis, visée à l'article 191, § 1er, alinéa trois, 4°, par la commune et jusqu'à l'approbation par le fonctionnaire-urbaniste régional, la présomption existe qu'un permis de lotir octroyé pour une partie non bâtie d'un lotissement qui date d'avant le 22 décembre 1970 est échu. Le fonctionnaire-urbaniste régional prend une décision en matière de cette partie du dossier d'autorisation dans les 60 jours après la demande à cet effet de la commune.

Dans chaque commune est affiché un avis qui invite les titulaires de permis de lotir et les propriétaires d'une parcelle dans un lotissement autorisé qui datent d'avant le 22 décembre 1970 à se signaler auprès du Collège des bourgmestre et échevins. Le Gouvernement flamand prend les mesures nécessaires pour veiller à l'affichage immédiat et à la publication d'un avis dans au moins 3 quotidiens distribués en Région flamande après l'entrée en vigueur du présent décret.

Lorsque le titulaire ne s'est pas présenté auprès du Collège des bourgmestre et échevins dans un délai de 90 jours suivant l'entrée en vigueur du présent décret, le permis de lotir en ce qui concerne le ou les lot(s) est définitivement échu.

Lorsque le titulaire s'est présenté auprès du Collège des bourgmestre et échevins dans un délai de 90 jours suivant l'entrée en vigueur du présent décret, le Collège des bourgmestre et échevins vérifie si le permis de lotir n'est déjà pas échu en application du règlement repris au point 12 de l'annexe 2, ' Dispositions non reprises dans la coordination : les dispositions de modification, de transition, d'abrogation, ainsi que les dispositions dépassées ', jointes à l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 octobre 1996 coordonnant la loi organique du 29 mars 1962 de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Seul si le permis de lotir n'est pas encore échu, le lot ou les lots est (sont) repris dans le registre des autorisations ».

B.2.5. L'article 192 du décret du 18 mai 1999 a été remplacé une nouvelle fois par l'article 53 du décret flamand du 21 novembre 2003 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et le décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 ». Dans cette rédaction, l'article 192, § 2, en cause, du décret du 18 mai 1999 disposait :

« Jusqu'à l'établissement intégral de la partie du registre des permis visée à l'article 191, § 1er, alinéa trois, 4°, et à l'approbation par le fonctionnaire urbanistique régional, il existe une présomption qu'un permis de lotir pour une partie non bâtie d'un lotissement datant d'avant le 22 décembre 1970, est échu. Le fonctionnaire urbanistique régional statue sur cette partie du registre des permis dans les 60 jours suivant la demande qui lui est adressée par la commune.

Dans chaque commune, un avis est affiché invitant les propriétaires d'un lot non bâti ou de plusieurs lots non bâtis dans des lotissements autorisés et non échus datant d'avant le 22 décembre 1970, à se présenter auprès du collège des bourgmestre et échevins. Le Gouvernement flamand adopte les mesures nécessaires pour veiller à l'affichage immédiat après l'entrée en vigueur du présent décret et à la publication d'un avis dans au moins trois journaux diffusés en Région flamande.

Lorsqu'aucun propriétaire d'un lot non bâti ne s'est présenté auprès du collège des bourgmestre et échevins dans un délai de 90 jours suivant le 1er mai 2000, le permis de lotir pour le lot non bâti ou les lots non bâtis est définitivement échu.

Lorsqu'un propriétaire s'est présenté auprès du collège des bourgmestre et échevins dans un délai de 90 jours suivant le 1er mai 2000, le collège des bourgmestre et échevins vérifiera si le permis de lotir n'est pas déjà échu en application du règlement visé au point 12 de l'annexe 2, ' Dispositions non reprises dans la coordination : dispositions de modification, transitoires et d'abrogation, ainsi que dispositions déjà obsolètes ', joint à l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 octobre 1996 portant coordination de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ce n'est que lorsque le permis de lotir n'est pas encore échu que tous les lots non bâtis sont repris dans le registre des permis ».

B.2.6. Sur la base de l'article 74 de la loi organique de l'urbanisme, modifié par la loi du 22 décembre 1970, et des articles 129, 130, 192 et 203 du décret du 18 mai 1999, la péremption d'un permis de lotir était interrompue par la vente respectivement d'au moins une des parcelles ou d'un tiers ou deux tiers des lots dans un délai déterminé.

La doctrine et la jurisprudence étaient partagées sur le point de savoir si la vente globale d'un lotissement pouvait interrompre la péremption du permis de lotir.

Les travaux préparatoires du décret du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien » (ci-après : le décret du 27 mars 2009), et plus précisément la justification d'un amendement adopté par le législateur décrétoal, mentionnent à ce sujet :

« Le débat reste ouvert sur le point de savoir si la vente globale d'un lotissement interromp la péremption du permis de lotir dans le cadre des régimes cités.

Une certaine doctrine répond à cette question par la négative, en se basant sur la *ratio legis* du régime de péremption (à savoir empêcher la spéculation). [...] Cette thèse a également été soutenue dans un arrêt de suspension du Conseil d'Etat (n° 153.172, 12 janvier 2006, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

D'autres auteurs estiment que la péremption est effectivement interrompue par la vente globale du lotissement, en se basant sur l'argument textuel qu'une telle vente dépasse les conditions fixées, à savoir la vente d'1/3 ou de 2/3 des lots. Si le législateur décrétoal avait voulu la péremption en pareil cas, il aurait dû le prévoir expressément, dans un souci de sécurité juridique [...]. Cette thèse a notamment été suivie par la Cour d'appel de Bruxelles (en ce qui concerne l'application de l'article 74, § 3, de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, qui est similaire au régime actuel contenu dans le décret du 18 mai 1999), dans l'arrêt du 13 octobre 2003 [...]. Cet arrêt jugeait entre autres qu'une autre thèse ' reviendrait à ajouter une condition qui n'est pas inscrite dans la loi '.

Le nouvel article 133/25, § 1er, alinéa 2, 2°, du décret du 18 mai 1999 prévu par le projet de décret tranche clairement la controverse; il est clairement indiqué que la vente du lotissement dans sa globalité n'entre pas en ligne de compte pour empêcher la péremption, le tout dans le droit fil de l'intention initiale qui est de rendre la spéculation sur les permis de lotir impossible [...].

Toutefois, il ne convient pas de rendre ce régime futur également applicable aux ventes qui ont acquis date certaine avant l'entrée en vigueur du projet de décret, en raison justement des imprécisions dans la jurisprudence et dans la doctrine.

Pour cette raison, l'amendement précise, à titre de mesure transitoire, que les ' anciennes ' ventes (antérieures à l'entrée en vigueur du projet de décret) pouvaient faire commencer la péremption du permis de lotir. Bien entendu, (l'entrée en vigueur de) cette

précision ne peut pas mettre à néant des jugements ou arrêts en sens contraire ayant été coulés en force de chose jugée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/3, pp. 69-70; voir également *ibid.*, n° 2011/6, p. 76).

L'article 36 du décret du 27 mars 2009 a ensuite inséré, entre autres, un nouvel article 133/25 dans le décret du 18 mai 1999, en vertu duquel la vente globale d'un lotissement n'interrompt pas la péremption du permis de lotir (article 133/25, § 1er, alinéa 2, 2°, du décret du 18 mai 1999).

L'article 94 du décret du 27 mars 2009 a en outre modifié l'article 203 du décret du 18 mai 1999. Le régime transitoire prévu par cet article 203 a été complété par une exception en ce qui concerne l'incidence qu'a la vente globale d'un lotissement sur la péremption du permis de lotir : les ventes globales de lotissements qui ont acquis date certaine avant le 1er septembre 2009, date d'entrée en vigueur du décret du 27 mars 2009, pouvaient effectivement empêcher la péremption d'un permis de lotir.

B.2.7. Les dispositions précitées du décret du 18 mai 1999, qui ont été modifiées à plusieurs reprises, ont fait l'objet d'une coordination dans le Code flamand de l'aménagement du territoire.

L'article 4.6.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire résulte de la coordination de l'article 133/25 du décret du 18 mai 1999. L'article 7.5.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire résulte de la coordination de l'article 192, § 2, du décret du 18 mai 1999. L'article 7.5.6 du Code flamand de l'aménagement du territoire résulte de la coordination de l'article 203 du décret du 18 mai 1999.

B.2.8. Les articles 56, 57 et 58 du décret du 16 juillet 2010 ont une fois de plus modifié les articles 7.5.4 et 7.5.6 du Code flamand de l'aménagement du territoire. Ces articles disposent :

« Art. 56. Dans l'article 7.5.4 du même Code, un alinéa est inséré entre les alinéas quatre et cinq, rédigé comme suit :

‘ Aux présents lots s'appliquent les articles 4.6.4 à 4.6.8, étant entendu que le délai de dix ans après la délivrance du permis de lotir, visé à l'article 4.6.4, § 1er, alinéa premier, 2°, respectivement § 2, 2°, est remplacé par un délai de cinq ans à partir du 1er mai 2000. le délai



de quinze ans après la délivrance du permis de lotir, visé à l'article 4.6.4, § 2, 3°, est remplacé par un délai de dix ans à partir du 1er mai 2000'.

Art. 57. Dans l'article 7.5.6, alinéa premier, première phrase, les mots 'à partir du 22 décembre 1970 et ' sont insérés entre les mots 'aux permis de lotir qui ont été octroyés' et les mots 'avant le 1er mai 2000'.

Art. 58. Dans l'article 7.5.6, alinéa premier, du même Code, la phrase 'La restriction de l'article 4.6.4, § 1er, deuxième alinéa, 2°, ne vaut toutefois pas pour les ventes de lots dans leur intégralité ayant obtenu date certaine avant le 1er septembre 2009; de telles ventes étaient bien en mesure d'empêcher l'échéance d'un permis de lotir.' est remplacée par les phrases 'La restriction de l'article 4.6.4, § 1er, alinéa deux, 2°, ne vaut toutefois pas pour les ventes de lots dans leur intégralité ayant obtenu date certaine avant le 1er septembre 2009, à condition que l'autorité a délivrée des attestations urbanistiques ou des permis de bâtir soit sur la base de ou par référence au permis de lotir, soit a autorisé des adaptations au permis de lotir, dans la mesure où l'autorité supérieure ou le juge ne les a pas jugés illégitimes. De telles ventes dans leur intégralité étaient bien en mesure d'empêcher l'échéance d'un permis de lotir.' ».

Les articles 7.5.4 et 7.5.6, alinéa 1er, ainsi modifiés, du Code flamand de l'aménagement du territoire disposent (modifications indiquées en italique) :

« Art. 7.5.4. Jusqu'à l'établissement intégral par la commune et à l'approbation par le fonctionnaire urbaniste régional de la partie du registre des permis visée à l'article 7.6.2, § 1er, troisième alinéa, 4°, il existe une présomption qu'un permis de lotir pour une partie non bâtie d'un lotissement datant d'avant le 22 décembre 1970 et n'ayant pas, à partir de cette date, fait l'objet d'une modification de lotissement engendrant un relotissement ou une augmentation ou une diminution du nombre de lots, est échu. Le fonctionnaire urbaniste régional statue sur cette partie du registre des permis dans les soixante jours suivant la date à laquelle la commune lui en a fait la demande.

Dans chaque commune, un avis est affiché invitant les propriétaires d'un lot non bâti ou de plusieurs lots non bâtis dans des lotissements autorisés non échus datant d'avant le 22 décembre 1970, à se présenter auprès du Collège des bourgmestre et échevins. Le Gouvernement flamand adopte les mesures nécessaires pour veiller à l'affichage immédiat après l'entrée en vigueur le 1er mai 2000 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et à la publication d'un avis dans au moins trois quotidiens distribués en Région flamande.

Lorsqu'aucun propriétaire d'un lot non bâti ne s'est présenté auprès du Collège des bourgmestre et échevins dans un délai de nonante jours suivant la date du 1er mai 2000, le permis de lotir pour le lot non bâti ou les lots non bâtis est définitivement échu.

Lorsqu'un propriétaire s'est présenté auprès du Collège des bourgmestre et échevins dans un délai de nonante jours suivant le 1er mai 2000, le Collège des bourgmestre et échevins vérifiera si le permis de lotir n'est pas déjà échu en application du règlement visé au point 12

de l'annexe 2, ' Dispositions non reprises dans la coordination : les dispositions de modification, de transition et d'abrogation, ainsi que les dispositions déjà obsolètes ', jointe à l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 octobre 1996 portant coordination de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962. Ce n'est que lorsque le permis de lotir n'est pas encore échu que tous les lots non bâtis sont repris dans le registre des permis.

*Aux présents lots s'appliquent les articles 4.6.4 à 4.6.8, étant entendu que le délai de dix ans après la délivrance du permis de lotir, visé à l'article 4.6.4, § 1er, alinéa premier, 2°, respectivement § 2, 2°, est remplacé par un délai de cinq ans à partir du 1er mai 2000. Le délai de quinze ans après la délivrance du permis de lotir, visé à l'article 4.6.4, § 2, 3°, est remplacé par un délai de dix ans à partir du 1er mai 2000.*

L'expiration des permis de lotir mentionnés dans le premier alinéa qui ne devaient pas être déclarés parce qu'ils avaient fait l'objet, à partir du 22 décembre 1970, d'une modification de lotissement ayant engendré un relotissement ou une augmentation ou une diminution du nombre de lots, est jugée en vertu du règlement mentionné dans le quatrième alinéa ».

« Art. 7.5.6. Les articles 4.6.4 à 4.6.8 inclus sont d'application aux permis de lotir qui ont été octroyés à partir du 22 décembre 1970 et avant le 1er mai 2000. La restriction de l'article 4.6.4, § 1er, alinéa deux, 2°, ne vaut toutefois pas pour les ventes de lots dans leur intégralité ayant obtenu date certaine avant le 1er septembre 2009, à condition que l'autorité a délivrée des attestations urbanistiques ou des permis de bâtir soit sur la base de ou par référence au permis de lotir, soit a autorisé des adaptations au permis de lotir, dans la mesure où l'autorité supérieure ou le juge ne les a pas jugés illégitimes. De telles ventes dans leur intégralité étaient bien en mesure d'empêcher l'échéance d'un permis de lotir. Ce qui précède n'entraîne jamais la révocation des décisions passées en force de choses jugées, qui ont déterminé l'expiration de permis de lotir en vertu de l'avis que la vente de lotissements dans leur intégralité n'est pas de nature à empêcher le délabrement [lire : la caducité] d'un lotissement.

[...] ».

Les dispositions précitées se réfèrent notamment, en ce qui concerne la péremption du permis de lotir, à l'article 4.6.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire, en particulier à la restriction contenue dans le paragraphe 1er, alinéa 2, 2°, de cet article.

L'article 4.6.4, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose :

« § 1er. Un permis de lotir, qui n'implique pas la construction de nouvelles routes, ni la modification, l'élargissement ou le rehaussement du tracé des routes communales existantes, expire de droit quand :

1° l'enregistrement de la vente, la location pour plus de neuf ans ou l'établissement d'une emphytéose ou d'un droit de superficie par rapport à au moins un tiers des lots n'a pas eu lieu dans les cinq ans suivant l'octroi du permis en dernier ressort administratif;

2° un tel enregistrement par rapport à au moins deux tiers des lots n'a pas eu lieu dans les dix ans suivant l'octroi du permis en dernier ressort administratif.

Pour l'application du premier alinéa :

1° sont assimilées à la vente : la répartition d'une succession et la donation, étant entendu qu'une seule parcelle entre en ligne de compte par copartageant ou bénéficiaire;

2° la vente du lotissement dans sa totalité n'entre pas en ligne de compte;

3° seule la location visant à faire construire le locataire sur le bien loué entre en ligne de compte.

Pour l'application de l'alinéa premier, la construction à temps par le lotisseur conformément au permis de lotir est assimilée à la vente ».

#### *Quant à l'interprétation du juge a quo*

B.3.1. Selon les demandeurs devant le juge *a quo*, celui-ci se fonderait sur la prémisse selon laquelle il s'agirait, en l'espèce, d'un permis de lotir non exécuté et donc échu, puisque la vente globale du lotissement, en 1963, n'aurait pas interrompu la péremption. Cette prémisse serait toutefois erronée, puisque, selon ces parties, cette vente a bel et bien interrompu la péremption du permis de lotir, étant donné qu'il n'existait pas de régime légal de péremption à l'époque.

Selon les demandeurs dans le litige au fond, il serait en tout état de cause satisfait à la condition fixée ultérieurement par la loi du 22 décembre 1970, selon laquelle, pour interrompre la péremption de permis octroyés avant le 1er janvier 1966, « la vente d'au moins une des parcelles [doit avoir été] soumise à la formalité de l'enregistrement avant le 1er octobre 1970 ». En l'espèce, il aurait été satisfait à cette formalité de l'enregistrement le 1er avril 1963. Selon ces parties, l'on ne saurait donner, *a posteriori*, un nouveau contenu à la condition de « la vente d'au moins une des parcelles », en ne considérant pas la vente de toutes les parcelles d'un lotissement comme la vente d'au moins une des parcelles.

B.3.2. Il appartient en règle au juge *a quo* d'interpréter les dispositions qu'il applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée des dispositions en cause.

*Quant à la première question préjudicielle*

B.4. Par la première question préjudicielle, la Cour est interrogée sur la compatibilité des dispositions mentionnées dans cette question avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Le juge *a quo* estime qu'en vertu de l'article 74, § 3, de la loi organique de l'urbanisme, et par conséquent en vertu du point 12 de l'annexe 2 du décret de coordination, de l'article 192 du décret du 18 mai 1999 et de l'article 7.5.4. du Code flamand de l'aménagement du territoire, les titulaires d'un permis de lotir délivré avant le 1er janvier 1966 étaient tenus, pour éviter la péremption de ce dernier, de satisfaire à une condition dans un délai qui avait débuté voire, le cas échéant, avait déjà expiré avant la promulgation de la loi du 22 décembre 1970, alors que, pour les titulaires d'un permis de lotir délivré à partir du 1er janvier 1966 - et donc *a fortiori* pour les titulaires d'un permis de lotir accordé à partir du 22 décembre 1970 - le délai prévu pour satisfaire à la condition permettant d'éviter la prescription du permis de lotir ne débutait qu'à compter de la date à laquelle le permis avait été octroyé, de sorte que la première catégorie disposait d'un délai moins long que celui dont disposait la seconde, voire ne recevait aucun délai pour satisfaire aux conditions permettant d'éviter la péremption d'un permis de lotir. Le juge *a quo* souhaite donc demander en substance à la Cour si le régime de péremption applicable aux permis de lotir octroyés avant le 1er janvier 1966 est compatible avec les normes de référence précitées, compte tenu, plus particulièrement, du fait que les titulaires d'un permis de lotir ont vu leur permis de lotir se périmé, en vertu de l'article 74, § 3, si la vente d'au moins une des parcelles du lotissement n'avait pas été soumise à la formalité de l'enregistrement avant le 1er octobre 1970.

La Cour est également interrogée sur la compatibilité des dispositions en cause avec les normes de référence précitées, en ce qu'elles subordonnent rétroactivement la non-péremption d'un permis de lotir à des conditions qui devaient être remplies avant le 22 décembre 1970.

B.5. L'article 74, § 3, de la loi organique de l'urbanisme est soumis en totalité à l'examen de la Cour. Il ressort de la décision de renvoi que seul le 1<sup>o</sup> de l'article 74, § 3, alinéa 1er, est pertinent en l'espèce, puisque le permis de lotir litigieux a été accordé le 29 janvier 1963 et a donc, selon les termes de l'article 74, § 3, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, été « [délivré] avant le 1er janvier 1966 ». En conséquence, la Cour limite l'examen de l'article 74, § 3, à l'alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, de cet article.

B.6.1. Selon le Gouvernement flamand, les demandeurs devant le juge *a quo* demanderaient à la Cour d'étendre la portée de la première question préjudicielle, dans la mesure où ils souhaitent que le principe de confiance soit inclus dans le contrôle exercé par la Cour. Ce principe n'étant pas énoncé dans la question telle qu'elle est formulée, la Cour ne saurait, selon lui, accéder à cette demande.

B.6.2. Les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou étendre la portée d'une question préjudicielle.

L'exception est fondée.

B.7.1. La ville de Hoogstraten estime que les deux catégories distinguées dans la première question préjudicielle ne sont pas suffisamment comparables, puisque les dispositions en cause dans cette question porteraient sur des situations clairement distinctes, à savoir, d'une part, le régime général de péremption d'office des permis de lotir et, d'autre part, le régime spécial applicable aux permis de lotir octroyés avant le 22 décembre 1970.

B.7.2. Le fait que les deux catégories de personnes soient soumises à un régime général ou à un régime spécial, en fonction de la date à laquelle le permis de lotir a été accordé, n'a pas pour effet que leurs situations seraient à ce point différentes que ces catégories ne

pourraient être comparées en ce qui concerne le régime en cause de péremption des permis de lotir.

L'exception est rejetée.

*En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination*

B.8.1. Par son arrêt n° 117/2004 du 30 juin 2004, la Cour s'est déjà prononcée sur le régime transitoire prévu par l'article 74 de la loi organique de l'urbanisme :

« B.5. L'article 74 de la loi du 29 mars 1962, tel qu'il a été modifié par l'article 27 de la loi du 22 décembre 1970, instaure un régime transitoire relatif à la péremption des accords de lotissement et des permis de lotir antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970. (voir *Doc. parl.*, Sénat, 1968-1969, n° 559, p. 15)

Ce régime transitoire tient au fait que la loi du 22 décembre 1970 a limité la durée de validité des permis de lotir et a donc mis fin aux lotissements ' perpétuels '. S'agissant des lotissements qui n'impliquent pas l'ouverture de nouvelles voies de communication ou la modification du tracé, l'élargissement ou la suppression de voies existantes - le lotissement dit ' petit ' - l'article 57, § 4, alinéa 1er, première phrase, de la loi organique de l'urbanisme, tel qu'il a été modifié par l'article 14 de la loi du 22 décembre 1970, précise ce qui suit :

' Lorsque le lotissement n'implique pas l'ouverture de nouvelles voies de communication, la modification du tracé de voies communales existantes, l'élargissement ou la suppression de celles-ci, le permis est périmé pour la partie restante lorsque la vente ou la location pour plus de neuf ans, la constitution d'emphytéose ou de superficie d'au moins un tiers des lots n'a pas été enregistrée dans le délai de cinq ans de sa délivrance. '

B.6. En ce qui concerne les ' petits ' lotissements, l'article 74 de la loi organique de l'urbanisme établit une distinction entre, d'abord, les accords de lotissement antérieurs au 22 avril 1962 - date d'entrée en vigueur de la loi organique de l'urbanisme - qui sont périmés ' lorsque la vente d'au moins un tiers des parcelles n'a pas été enregistrée avant le 1er octobre 1970 ' (article 74, § 1er, alinéa 4), ensuite, les permis de lotir délivrés entre le 22 avril 1962 et le 31 décembre 1965, qui sont périmés ' lorsque la vente d'au moins une des parcelles n'a pas été soumise à la formalité de l'enregistrement avant le 1er octobre 1970 ' (article 74, § 3, alinéa 1er, 1°), et, enfin, les permis de lotir délivrés entre le 1er janvier 1966 et le 15 février 1971 - date d'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970 - qui sont périmés ' lorsque la vente ou la location pour plus de neuf ans d'au moins un tiers des parcelles n'a pas été soumise à la formalité de l'enregistrement dans un délai de cinq ans à partir de la date du permis ' (article 74, § 3, alinéa 1er, 2°).

S'agissant des deux premières catégories, la péremption est intervenue d'office si, au 1er octobre 1970, la condition prescrite par la loi n'était pas remplie (*Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 525, p. 80, et *Doc. parl.*, Chambre, 1970-1971, n° 773/2, p. 44).

En ce qui concerne la troisième catégorie, l'article 74, § 3, alinéa 1er, 2°, de la loi organique de l'urbanisme applique la règle inscrite à l'article 57, § 4, alinéa 1er, première phrase, de cette loi aux permis de lotir délivrés entre le 1er janvier 1966 et le 15 février 1971. Lors de l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970, les permis délivrés entre le 1er janvier 1966 et le 15 février 1966 étaient ainsi périmés, pour autant qu'à ce moment, la vente ou la location pour plus de neuf ans d'au moins un tiers des parcelles n'était pas enregistrée, étant donné que, pour ces permis, le délai de cinq années était entièrement expiré. Pour les autres permis de lotir de cette catégorie, le titulaire du permis disposait, pour procéder à la vente et à l'enregistrement, du reste du délai de cinq ans, à compter de la date de délivrance du permis de lotir.

B.7. En adoptant la loi du 22 décembre 1970, le législateur a entendu mettre fin aux permis de lotir à durée indéterminée, afin d'éviter que ces permis puissent être demandés pour des motifs purement spéculatifs (*Doc. parl.*, Sénat, 1968-1969, n° 559, p. 14). L'article 74 vise, quant à lui, à réaliser l'égalité de traitement entre, d'une part, les permis de lotir postérieurs à l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970 et, d'autre part, les accords de lotissement et les permis de lotir antérieurs à cette loi. Selon le législateur, 'on ne concevrait pas qu'existassent deux sortes de permis : les uns périmés au bout de cinq ans, les autres d'une validité perpétuelle' (*ibid.*, p. 15).

[...]

B.11. La Cour est également interrogée à propos de la différence de traitement entre les accords de lotissement précités et les permis de lotir délivrés entre le 1er janvier 1966 et le 15 février 1971, qui sont périmés lorsque la vente d'au moins un tiers des parcelles n'a pas été enregistrée dans un délai de cinq ans à partir de la date du permis.

B.12. Contrairement aux titulaires d'un permis de lotir délivré entre le 1er janvier 1966 et le 15 février 1971, qui disposaient d'un délai de cinq ans à compter de la délivrance du permis pour se conformer à l'exigence légale, ce qui leur permettait encore de procéder à la vente de parcelles durant une période limitée après l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970, pour autant que le permis fût postérieur au 15 février 1966, il n'était plus possible, s'agissant des accords de lotissement, de satisfaire, après l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970, à la condition légale de l'enregistrement de la vente d'un tiers des parcelles, étant donné que la date à laquelle cette condition devait être remplie, le 1er octobre 1970, était antérieure à l'entrée en vigueur de la loi.

Le législateur souhaitait ainsi éviter l'ouverture d'un nouveau délai permettant encore aux titulaires d'accords de lotissement de vendre un tiers des parcelles. Le législateur estimait que 'lorsque la mise en œuvre de permis de lotir [lire : accords de lotissement] qui ont été délivrés en 1962 et qui sont donc déjà vieux de huit ans n'a pas encore débuté, on peut légitimement constater, dans ces cas-là, que l'intention n'a jamais existé de mettre sur le

marché des parcelles constructibles et que le lotissement a tout simplement été demandé à des fins spéculatives ' (*Ann.*, Sénat, 14 octobre 1970, p. 39).

B.13. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la nature et la date de délivrance respective de l'accord de lotissement et du permis de lotir, critère qui est pertinent par rapport au but du législateur, qui ne voulait pas voir réapparaître des lotissements dits ' dormants '.

Eu égard aux motifs exposés au B.10 et compte tenu de ce que les titulaires d'un accord de lotissement ont disposé d'un délai d'au moins huit ans pour enregistrer la vente d'un tiers des parcelles, la différence de traitement n'est pas sans justification raisonnable ».

Par son arrêt n° 94/2005 du 25 mai 2005 (B.6.2), la Cour s'est prononcée dans un sens comparable en ce qui concerne la limitation, par la loi du 22 décembre 1970, de la durée de validité du permis de lotir.

B.8.2. Certes, l'arrêt n° 117/2004 précité concernait une comparaison entre le régime transitoire applicable aux accords de lotissement, d'une part, et le régime transitoire applicable aux permis de lotir, d'autre part, mais ceci n'empêche pas que les motifs précités de cet arrêt s'appliquent en l'espèce par analogie, en particulier dans la mesure où ils portent sur la *ratio legis* de l'article 74 précité, sur l'application de ce dernier aux permis octroyés à partir du 1er janvier 1966 aux « petits lotissements » et sur sa compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.8.3. En conséquence, la différence de traitement en cause, qui découle de l'article 74, § 3, alinéa 1er, 1°, de la loi organique de l'urbanisme, n'est pas dépourvue de justification raisonnable, de sorte que le point 12 de l'annexe 2 du décret de coordination, l'article 192 du décret du 18 mai 1999 et l'article 7.5.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne sont pas non plus incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

*En ce qui concerne le droit de propriété*

B.9.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

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



L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

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

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

Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle des dispositions en cause.

B.9.2. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi (arrêts n° 33/2007, B.5.3, n° 62/2007, B.5.3, n° 29/2008, B.12, et n° 50/2011, B.38).

B.9.3. En matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, un permis régulièrement délivré constitue, pour son titulaire, une propriété au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 18 février 1991, *Fredin (n° 1) c. Suède*; CEDH, 29 novembre 1991, *Pine Valley Developments Ltd. c. Irlande*, § 50).

B.9.4. La notion d'« intérêt général » est une notion large qui requiert un examen approfondi des facteurs politiques, économiques et sociaux, lorsque l'autorité publique l'invoque pour justifier une ingérence dans le droit de propriété. Etant donné qu'il faut considérer que le législateur dispose d'une grande marge d'appréciation pour mener une politique économique et sociale, la Cour doit respecter la manière dont il conçoit les impératifs de l'utilité publique ou de l'intérêt général, sauf si son appréciation se révèle manifestement dépourvue de base raisonnable (voir notamment CEDH, 21 février 1986,

*James et autres* c. Royaume Uni, §§ 45-46; 19 décembre 1989, *Mellacher et autres* c. Autriche, § 48; 23 novembre 2000, *Ex-Roi de Grèce et autres* c. Grèce, § 87; 20 juillet 2004, *Bäck* c. Finlande, § 53; 22 février 2005, *Hutten-Czapska* c. Pologne, § 166; 30 août 2007, *J.A. Pye (Oxford) Ltd et J.A. Pye (Oxford) Land Ltd* c. Royaume Uni, § 71; 19 juin 2008, *Gauchin* c. France, § 60).

B.9.5. Comme la Cour l'a déjà jugé dans ses arrêts n<sup>os</sup> 117/2004 et 94/2005, précités, le législateur entendait mettre fin au caractère perpétuel des permis de lotir, afin d'éviter que ces permis soient demandés pour des raisons purement spéculatives (*Doc. parl.*, Sénat, 1968-1969, 559, p. 14). Dans le prolongement du souci du législateur du 22 décembre 1970, le législateur décrétal flamand a lui aussi prévu un régime de péremption des permis de lotir. Si la vente globale du lotissement à un seul acheteur pouvait interrompre la péremption du permis de lotir, l'objectif précité serait menacé. En effet, les parcelles à lotir pourraient être revendues en bloc, sans que ceci conduise nécessairement à un lotissement réel dans un délai déterminé.

En outre, le législateur décrétal a pu tenir compte du fait qu'après l'apparition des plans de secteur, à partir de 1976, d'anciens lotissements pouvaient ne pas être conformes à la destination de la zone dans laquelle ils étaient situés et qu'il n'était pas souhaitable, du point de vue de l'aménagement du territoire, de construire aux endroits où l'exécution du lotissement n'avait pas encore débuté (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2009-2010, n<sup>o</sup> 349/1, p. 31; dans le même sens : *ibid.*, n<sup>o</sup> 349/12, p. 3).

B.9.6. La mesure en cause, qui a des effets sur le droit de propriété d'une catégorie déterminée de justiciables, doit réaliser un juste équilibre entre l'intérêt général et les intérêts individuels. La péremption d'un permis de lotir a généralement des conséquences patrimoniales considérables, liées, d'une part, à la valeur plus élevée des parcelles et, d'autre part, au droit de construire sur ces parcelles conformément aux prescriptions de lotissement. L'intérêt individuel qui consiste à ne pas voir le permis de lotir se périmer ne contrebalance toutefois pas l'intérêt général que constitue la réalisation d'un bon aménagement du territoire. A cela s'ajoute que le législateur décrétal pouvait chercher à éviter la réalisation de

lotissements non conformes à la destination de la zone, pour lesquels un permis de lotir avait été accordé avant l'élaboration des plans de secteur.

B.9.7. En conséquence, les dispositions en cause ne sont pas incompatibles avec l'article 16 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

*En ce qui concerne la rétroactivité*

B.10.1. Le juge *a quo* et les demandeurs dans le litige au fond estiment que l'article 74, § 3, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, de la loi organique de l'urbanisme subordonne rétroactivement la non-péremption d'un permis de lotir à des conditions qui devaient être remplies avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970. La ville de Hoogstraten et le Gouvernement flamand considèrent, en revanche, que la mesure en cause n'est pas rétroactive et qu'elle s'applique uniquement *ex nunc*.

B.10.2. La loi du 22 décembre 1970, publiée au *Moniteur belge* du 5 février 1971, est entrée en vigueur le 15 février 1971. Elle ne contient aucune mesure transitoire relative aux ventes de lotissements en cause en l'espèce, qui avaient déjà eu lieu avant son entrée en vigueur, de sorte qu'un effet immédiat est conféré à l'article 74, § 3, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>.

Ceci n'empêche toutefois pas qu'une règle doive être qualifiée de rétroactive si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitivement accomplis au moment où elle est entrée en vigueur.

Etant donné que la mesure en cause, consacrée par la disposition législative précitée, subordonne la non-péremption d'un permis de lotir à une condition qui devait être remplie avant l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970, il convient d'admettre que cette condition s'applique à une situation définitivement accomplie et que la mesure est dès lors rétroactive.

B.10.3. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

Lorsque la rétroactivité a des répercussions sur le droit de propriété, il est en outre requis que la mesure réalise un juste équilibre entre l'intérêt général et les intérêts individuels (CEDH, 20 novembre 1995, *Pressos Compania Naviera S.A. et autres c. Belgique*, § 31; CEDH, 22 juin 2004, *Broniowski c. Pologne*, §§ 173 et 184; CEDH, 7 juillet 2009, *Plechanow c. Pologne*, §§ 110-111; CEDH, 3 novembre 2009, *Sierpinski c. Pologne*, §§ 79 et 80; CEDH, décision, 23 mars 2010, *Georges Lopez c. France*).

B.10.4. Eu égard à la grande marge d'appréciation dont doit disposer le législateur compétent, la rétroactivité des mesures en cause peut être considérée comme indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. En effet, une fois réalisé, le lotissement a un impact radical et irréversible sur l'aménagement du territoire, de sorte qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de prévoir que la vente globale d'un lotissement ne peut, dans certaines conditions, interrompre la prescription du permis de lotir.

Dès lors, même si la rétroactivité a également des conséquences sur le droit de propriété, il est apparu en B.9.6 que les dispositions en cause réalisent un juste équilibre entre l'intérêt général et les intérêts individuels.

B.10.5. En conséquence, la rétroactivité de la mesure en cause n'est pas incompatible avec les normes de référence citées dans la question préjudicielle.

B.11. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Quant à la deuxième question préjudicielle*

B.12. Par la deuxième question préjudicielle, la Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 7.5.6, alinéa 1er, première phrase, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par l'article 57 du décret du 16 juillet 2010, avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que cette disposition a pour effet que, pour éviter la péremption du permis, il suffisait, pour les titulaires de permis de lotir délivrés à partir du 22 décembre 1970 et avant le 1er mai 2000, que le lotissement ait été vendu dans son intégralité, alors que cela ne suffisait pas pour les titulaires de permis de lotir délivrés entre le 22 avril 1962 et le 22 décembre 1970.

B.13.1. L'article 57 du décret du 16 juillet 2010 a inséré les mots « à partir du 22 décembre 1970 » dans l'article 7.5.6, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, de sorte que la première phrase de l'alinéa 1er de l'article 7.5.6 du Code flamand de l'aménagement du territoire est actuellement libellée comme suit :

« Les articles 4.6.4 à 4.6.8 inclus sont d'application aux permis de lotir qui ont été octroyés à partir du 22 décembre 1970 et avant le 1er mai 2000 ».

B.13.2. Les articles 56 et 57 du décret du 16 juillet 2010 sont le fruit d'amendements adoptés par le législateur décrétoal, qui, en combinaison avec l'article 58, ont été justifiés comme suit :

« Du fait que le législateur décrétoal traite des aspects liés aux lotissements antérieurs au 22 décembre 1970 dans la section 3 (articles 7.5.3 à 7.5.5) du Code flamand de l'aménagement du territoire, il est clair qu'il n'avait pas l'intention de faire revivre, en application de l'article 7.5.6, les lotissements antérieurs au 22 décembre 1970 qui étaient périmés. Etant donné que la confusion a tout de même surgi à ce propos, nous ajoutons à présent cette précision.

Pour les permis de lotir délivrés avant le 22 décembre 1970, il a été prévu autrefois un régime spécial, dérogatoire. Ce régime spécial a en grande partie été maintenu dans le Code flamand de l'aménagement du territoire, aux articles 7.5.4 et 7.5.5. Conformément à ce régime spécial, il existe, pour les parties non bâties de ces anciens permis de lotir, une présomption de péremption. Ce n'est qu'en cas de non-péremption du permis de lotir en application des règles figurant au point 12 de l'annexe 2 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 octobre 1996 (c'est-à-dire le système instauré en 1970), que les parcelles non bâties sont inscrites (après approbation du fonctionnaire urbaniste régional) dans le registre des

permis. La décision en la matière établit si le permis de lotir est périmé ou non (et met également fin à la présomption). La péremption du permis de lotir décidée sur la base de ce qui précède ne peut être ‘ mise à néant ’ que si celui qui invoque le permis de lotir démontre qu’il est satisfait aux conditions de l’article 7.5.5 du Code flamand de l’aménagement du territoire. Ce n’est qu’aux lots non périmés que le régime de péremption d’office est rendu applicable.

Aux permis de lotir délivrés à partir du 22 décembre 1970 s’applique un autre régime, celui de la péremption d’office, prévu à l’article 4.6.4, § 1er. Afin de mettre un terme aux débats de doctrine et de jurisprudence quant à savoir si la vente globale d’un lotissement pouvait interrompre la péremption d’office d’un permis de lotir, cette question a été expressément réglée à l’article 4.6.4, § 1er, alinéa 2, 2°, du Code flamand de l’aménagement du territoire. Conformément à cet article, la règle est que la vente globale du lotissement ne peut interrompre la péremption d’office. Cette règle prolonge également l’intention initiale du législateur d’empêcher l’utilisation des permis de lotir à des fins spéculatives (cf. le rapport établi au nom de la commission, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/6). Toutefois, l’article 7.5.6 prévoit - uniquement en raison des débats précités - une disposition transitoire pour les ventes globales de lotissements qui ont acquis date certaine avant le 1er septembre 2009, lesquelles pouvaient quant à elles interrompre la péremption d’un permis de lotir.

Vu qu’un régime spécial a été introduit pour les permis de lotir antérieurs au 22 décembre 1970, en ce qui concerne leur péremption et l’appréciation de celle-ci, le régime de la péremption d’office ne peut s’appliquer à ces anciens lotissements. Ce régime particulier applicable aux lotissements antérieurs au 22 décembre 1970, qui occupe une division distincte du chapitre V du titre VII. ‘ Diverses mesures temporaires et de transition ’ du Code flamand de l’aménagement du territoire, prime la règle générale contenue dans l’article 4.6.4 de ce Code, lequel ne peut s’appliquer qu’aux permis de lotir dont le sort n’est pas réglé par dérogation à cet article. Ce n’est qu’après l’examen de la présomption de péremption que s’applique la péremption d’office pour les lots non bâtis déclarés non périmés, lesquels sont inscrits dans le registre des autorisations » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2009-2010, 349/12, pp. 2-3).

B.13.3. Il ressort de cette justification que les articles 56 et 57 ont été adoptés au motif que le législateur décréteil n’avait pas l’intention de faire revivre les lotissements antérieurs au 22 décembre 1970 sur la base de l’article 7.5.6 du Code flamand de l’aménagement du territoire, étant donné que le régime spécial des articles 7.5.4 et 7.5.5 du Code flamand de l’aménagement du territoire existait pour les permis de lotir délivrés avant le 22 décembre 1970. Cette justification fait aussi apparaître qu’un autre régime était applicable aux permis de lotir accordés à partir du 22 décembre 1970, à savoir celui de la péremption d’office, telle qu’elle est définie à l’article 4.6.4, § 1er, du Code flamand de l’aménagement du territoire.

Il ressort des travaux préparatoires précités que la différence de traitement, selon que le permis de lotir a été accordé avant ou après le 22 décembre 1970, repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée.

A supposer que l'article 57, en cause, ne tende pas uniquement à clarifier le régime existant, ainsi qu'on peut le lire dans les travaux préparatoires, mais qu'il rétroagisse à l'égard des permis de lotir accordés avant le 22 décembre 1970, cette disposition ne serait toujours pas incompatible avec les normes de référence citées dans la question préjudicielle, pour les mêmes motifs que ceux exprimés en B.10.4.

B.14. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Quant à la troisième question préjudicielle*

B.15. Par la troisième question préjudicielle, la Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 58 du décret du 16 juillet 2010 avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Selon le juge *a quo*, cette question doit uniquement être examinée dans l'hypothèse où la Cour répond par l'affirmative aux deux premières questions préjudicielles.

B.16. La Cour ayant répondu par la négative aux deux premières questions préjudicielles, la troisième question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 74, § 3, alinéa 1er, 1°, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, tel qu'il a été remplacé par l'article 27 de la loi du 22 décembre 1970, le point 12 de l'annexe 2 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, l'article 192 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 47 du décret flamand du 26 avril 2000, l'article 192, § 2, du décret du 18 mai 1999, précité, tel qu'il a été remplacé par le décret flamand du 21 novembre 2003, l'article 7.5.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné le 15 mai 2009, et l'article 7.5.6, alinéa 1er, première phrase, du même Code, tel qu'il a été modifié par l'article 57 du décret flamand du 16 juillet 2010, ne violent pas les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 31 mai 2012.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt