

Numéro du rôle : 6700
Arrêt n° 158/2018 du 22 novembre 2018

## ARRÊT

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives aux articles 1er, 45, 49, 52, 56, 57 et 74, § 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, à l'article 2 du Code civil, aux articles 191, § 1er, alinéa 7, et 192, § 2, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et aux articles 4.2.14, § 2, 4.6.4, § 1er, alinéa 2, 2°, et 7.5.6, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, posées par la Cour d'appel d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

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

Par arrêt du 21 juin 2017 en cause d'Adolf De Meester et Cornelia Smits contre la Région flamande et la ville de Hoogstraten, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 29 juin 2017, la Cour d'appel d'Anvers a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « Le principe d'égalité garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution et, implicitement, le droit de propriété tel qu'il est contenu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, en ses articles 7 et 28, les articles 6, 13 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme signé à Paris le 20 mars 1952, combinés avec le principe de confiance et le principe de la sécurité juridique, sont-ils violés par l'interprétation faite de la lecture conjointe des articles 1er, 45, 49, 52, 56 et 57 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'urbanisme et de l'article 2 du Code civil, avec l'article 74, § 3, de cette même loi, tel qu'il a été complété par la loi du 22 décembre 1970, et ensuite par les articles 191, § 1er, alinéa 7, et 192, § 2, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, et ensuite avec les articles 4.6.4, § 1er, alinéa 2, 2°, et 7.5.6, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été initialement inséré dans ce Code, de même que le texte tel qu'il a été modifié par le décret du 16 juillet 2010, par rapport à la disposition de l'article 4.2.14, § 2, du même Code de l'aménagement du territoire, partant du constat que le lotissement 076/005 du 29 janvier 1963 est périmé, du fait qu'il est ainsi ajouté une condition à un régime légal qui a été mis à exécution, étant entendu que l'égalité, le droit de propriété, la sécurité juridique et le principe de confiance (doctrine de la confiance légitime) doivent être examinés dans le cadre d'une comparaison entre les titulaires d'un permis de lotir accordé à partir de 1962 mais avant le 1er janvier 1966 et ceux qui l'ont obtenu à partir de 1966, étant donné que la première catégorie, afin d'éviter la péremption, devait satisfaire à des conditions dans un délai déterminé qui était déjà expiré au moment de la promulgation de la loi du 22 décembre 1970, alors que la deuxième catégorie bénéficiait quant à elle d'un délai pour satisfaire à ces conditions, et en ce que, durant 47 années, il n'y avait pas péremption en raison de la vente globale et ce, malgré les diverses modifications légales et décrétales à l'époque (1963 et 2009) et parce que, dans les permis octroyés, il n'y avait par ailleurs ni constat de péremption ni prescription expresse de péremption, alors que, subitement, le 16 juillet 2010, intervient une modification décrétales donnant lieu à une interprétation en ce sens qu'il y aurait péremption en cas de vente globale ? »;

2. « Les articles 10 et 11 de la Constitution et implicitement, le droit de propriété tel qu'il est contenu dans la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, en ses articles 7 et 28, les articles 6, 13 et 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme signé à Paris le 20 mars 1952, et le principe de confiance et le principe de la sécurité juridique sont-ils violés par l'interprétation faite de la lecture conjointe des articles 1er, 45, 49, 52, 56 et 57 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'urbanisme et de l'article 2 du Code civil, avec l'article 74, § 3, de cette même loi, tel qu'il a été complété par la loi du 22 décembre 1970, et ensuite par les articles 191, § 1er, alinéa 7, et 192, § 2, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, et ensuite avec les articles 4.6.4, § 1er, alinéa 2, 2°, et 7.5.6,

alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire tel qu'il a été initialement inséré dans ce Code, de même que le texte tel qu'il a été modifié par le décret du 16 juillet 2010, par rapport à la disposition de l'article 4.2.14, § 2, du même Code de l'aménagement du territoire, partant du constat que le lotissement 076/005 du 29 janvier 1963 est périmé, en ce que, pour les constructions érigées sans permis (démontrable) entre l'entrée en vigueur de la loi organique de l'urbanisme, le 22 avril 1962, et la première entrée en vigueur du plan de secteur, il existe malgré tout une présomption d'existence d'un permis, alors que pour un permis de lotir légal au cours de cette même période et mis à exécution dans les délais, dont la vente des parcelles a été enregistrée immédiatement, cette présomption n'est pas applicable ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Adolf De Meester et Cornelia Smits, assistés et représentés par Me F. Sebreghs et Me J. Geens, avocats au barreau d'Anvers;

- la ville de Hoogstraten, représentée par son collègue des bourgmestre et échevins, assistée et représentée par Me J. Surmont, avocat au barreau de Turnhout;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 18 juillet 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 19 septembre 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 19 septembre 2018.

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 (actuellement la ville de Hoogstraten) a délivré un permis de lotir pour sept parcelles. Lors de la vente publique du 27 mars 1963, le demandeur du permis de lotir a vendu ces sept parcelles aux actuels propriétaires. 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, par suite de l'entrée en vigueur de l'article 192 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après : le décret du 18 mai 1999), les propriétaires ont déclaré les sept lots « non bâtis d'un lotissement qui date d'avant le 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 l'extrait du registre des permis au fonctionnaire urbaniste régional. Le 21 décembre 2001, celui-ci a toutefois conclu que le lotissement était périmé et a rejeté l'inscription du lotissement au registre des permis. Selon le

fonctionnaire, une attestation du bureau d'enregistrement ne suffisait pas pour prouver la vente d'au moins un lot du lotissement avant le 1er octobre 1970 afin de considérer le lotissement comme non périmé. Le 11 février 2002, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Hoogstraten a décidé de ne pas inscrire le lotissement au registre des permis.

Les propriétaires ont introduit un recours en annulation auprès du Conseil d'État contre les décisions précitées du 21 décembre 2001 et du 11 février 2002. Par arrêt n° 190.815 du 25 février 2009, le Conseil d'État a déclaré ce recours irrecevable, au motif que les mentions qui figurent dans le registre des permis ont un caractère non pas constitutif mais purement déclaratoire. Ensuite, les propriétaires ont encore introduit plusieurs demandes de permis d'urbanisme pour divers lots du lotissement et ont saisi différentes juridictions, ce qui signifie qu'il n'existe pas de permis d'urbanisme pour les sept lots.

Les 24 et 28 juillet 2008, les propriétaires ont cité à comparaître la ville de Hoogstraten et la Région flamande du chef de responsabilité publique pour faute, soit le fait d'ajouter à la loi une condition afin de faire obstacle à une inscription au registre. Ils ont demandé la réparation du dommage qui consiste en ce que leurs terrains sont inconstructibles. Ils ont demandé de constater en droit que les sept lots qu'ils avaient acquis sont des terrains à bâtir découlant d'un permis de lotir non périmé et de dire pour droit que ces terrains à bâtir doivent être inscrits, sous peine d'astreinte, au registre de la ville ou d'octroyer une indemnisation.

Après la réponse négative de la Cour dans son arrêt n° 71/2012 du 31 mai 2012, le Tribunal de première instance de Turnhout a rejeté la demande des propriétaires par jugement du 21 octobre 2013. Les propriétaires ont interjeté appel de ce jugement.

La Cour d'appel d'Anvers considère que l'application des dispositions décrétales qui étaient applicables avant le 1er septembre 2009 n'aboutit pas à la péremption du permis et qu'en refusant d'assimiler à la vente d'au moins un lot la vente de tous les lots d'un lotissement à un seul propriétaire, les autorités ajoutent une condition à la loi ou au décret. Elle se réfère à plusieurs décisions de justice et estime qu'il a été admis à tort que le permis de lotir était périmé.

Le fait que, par son arrêt n° 71/2012, la Cour n'a statué ni sur la compatibilité des normes en cause avec le principe de la confiance ni sur la prémisse, imputée au premier juge *a quo*, selon laquelle le permis de lotir en cause serait périmé, amène la Cour d'appel d'Anvers à poser à la Cour les questions préjudicielles suggérées par les appelants.

### III. *En droit*

- A -

*Quant à la recevabilité des questions préjudicielles et quant à l'interprétation de la juridiction a quo*

A.1. Les appelants devant la juridiction *a quo* estiment que les questions préjudicielles, nonobstant l'arrêt n° 71/2012 de la Cour, nécessitent dans leur ensemble une réponse.

Ils estiment que, dans les questions préjudicielles posées par le Tribunal de première instance de Turnhout et dans l'arrêt subséquent n° 71/2012 de la Cour, il a été considéré à tort que le permis de lotir était périmé. Le premier juge *a quo* a estimé à tort que les titulaires d'un permis de lotir délivré avant le 1er janvier 1966 étaient obligés, afin d'interrompre la péremption, de satisfaire à une condition dans un bref délai sans qu'ils aient été en mesure de s'adapter. Ils estiment que cette prémisse (et donc cette interprétation) erronée porte manifestement atteinte au principe d'égalité, lu en combinaison avec le droit de propriété, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la confiance. Toute autre appréciation supposerait l'ajout dans la loi d'une

condition qui ne s'y trouve pas. Ils affirment que les conditions 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) étaient d'office remplies et qu'en vertu de la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi organique de l'urbanisme, la péremption ne pouvait plus intervenir sans méconnaissance de la sécurité juridique, *a fortiori* s'il est impossible de satisfaire aux nouvelles conditions pour empêcher la péremption au moment où la nouvelle loi entre en vigueur. Ils observent que le régime légal est clair, en ce sens que la vente d'une seule parcelle suffisait déjà pour empêcher la péremption, quel que soit le nombre d'acquéreurs. Il s'agit selon eux d'une condition minimale à l'encontre de laquelle les travaux préparatoires ne peuvent être invoqués.

Selon les appelants devant la juridiction *a quo*, la Cour ne s'est pas prononcée sur cette interprétation et sur la constitutionnalité de celle-ci.

Ils observent ensuite que les actuelles questions préjudicielles font également référence au principe de la confiance, de sorte que les questions requièrent une réponse, puisque la Cour, dans son arrêt, n'a pas statué sur la compatibilité du régime de péremption en cause avec le principe de la confiance.

A.2. Le Gouvernement flamand observe que les questions préjudicielles sont partiellement irrecevables en ce qu'elles invitent la Cour à exercer un contrôle, d'une part, au regard des articles 7 et 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et, d'autre part, au regard des articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, à défaut d'inscription des premières dispositions dans un texte normatif de valeur contraignante et à défaut d'exposer en quoi les secondes dispositions seraient méconnues.

A.3.1. Le Gouvernement flamand et la ville de Hoogstraten estiment que les questions préjudicielles n'appellent en partie aucune réponse parce que, d'une part, plusieurs normes en cause au sujet desquelles la Cour est interrogée ne sont pas pertinentes pour la solution du litige *a quo* et que, d'autre part, la Cour s'est déjà prononcée sur une question identique dans le cadre de la même affaire.

A.3.2. Le Gouvernement flamand estime que l'objet des questions doit en tout cas être limité : les articles 1er, 45, 49, 52, 56 et 57 de la loi organique de l'urbanisme, l'article 2 du Code civil et, en ce qui concerne la première question préjudicielle, l'article 4.2.14, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné le 15 mai 2009 (ci-après : le Code flamand de l'aménagement du territoire), ne sont pas applicables à l'instance soumise à la juridiction *a quo* et il n'est pas davantage exposé en quoi ces dispositions seraient discriminatoires.

Il observe ensuite que la Cour peut uniquement être interrogée sur des dispositions qui concernent la péremption du permis de lotir en cause du 29 janvier 1963, de sorte que seul l'article 74, 3, 2°, de la loi organique de l'urbanisme est pertinent en l'espèce et que l'article 7.5.6 du Code flamand de l'aménagement du territoire n'est en principe pas pertinent, puisque ce régime est limité aux permis de lotir qui ont été délivrés entre le 22 décembre 1970 et le 1er mai 2000.

Il relève en outre que l'objet de la première question préjudicielle est identique à l'objet des questions posées antérieurement dans la même affaire soumise à la juridiction *a quo*, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de répondre à la question. Ainsi, il déduit de l'arrêt de la Cour n° 71/2012 du 31 mai 2012 que celle-ci a déjà statué sur l'effet rétroactif des articles 7.5.4 et 7.5.6 du Code flamand de l'aménagement du territoire. Selon le Gouvernement flamand, la juridiction *a quo* semble toutefois admettre que le permis de lotir n'était pas encore périmé jusqu'à l'application des articles 7.5.4 et 7.5.6 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été modifiés par le décret du 16 juillet 2010. Selon lui, il convient de déduire de la formulation de la question employée par la juridiction *a quo* que celle-ci estime – selon lui à tort – que le régime de péremption, tel qu'il a été modifié par le décret précité du 16 juillet 2010, n'entendait pas simplement préciser le régime existant à l'époque mais entendait modifier rétroactivement le régime de péremption quant aux permis de lotir antérieurs au 22 décembre 1970. Il convient dès lors de répondre à la question préjudicielle à la lumière de cette interprétation, de sorte que l'objet des questions préjudicielles doit être limité aux articles 7.5.4 et 7.5.6, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, après leur modification par les articles 56 et 57 du décret flamand du 16 juillet 2010. Le Gouvernement flamand estime à cet égard que, mis à part la référence au principe de la confiance, la première question préjudicielle est identique à une question préjudicielle sur laquelle la Cour s'est déjà prononcée dans son arrêt.

Le Gouvernement flamand ajoute à cet égard que la prémisse ou l'interprétation erronée, selon les appelants, du premier juge dans le cadre des questions posées antérieurement n'aboutit pas à une autre conclusion. En effet, il estime que le point de savoir si le permis de lotir était périmé ou non n'a pas

d'importance puisque les questions préjudicielles visent en substance à savoir si le régime qui supprime l'effet interruptif de péremption de la vente globale est compatible avec le principe d'égalité, lu en combinaison avec le droit de propriété, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la confiance. Il a déjà été répondu à cette question. Selon lui, la juridiction *a quo* aurait dès lors dû se conformer à l'arrêt précité de la Cour, nonobstant quelques différences mineures dans les considérants qui ont conduit aux questions préjudicielles. Même s'il était admis qu'en égard à la référence au principe de la confiance, la première question préjudicielle doit être considérée comme nouvelle, le Gouvernement flamand n'aperçoit pas en quoi la réponse pourrait être différente.

Le Gouvernement flamand déduit de la formulation de la seconde question préjudicielle que la différence consisterait en ce que seule la première catégorie de personnes peut être présumée disposer d'un permis. Il estime en ordre principal que la différence alléguée n'existe pas en réalité.

Il estime qu'indépendamment de la question de savoir si la vente globale interrompt ou non la péremption, une vente globale n'est pas une forme d'exécution effective du permis de lotir, eu égard à la préoccupation des législateurs successifs. C'est ce qui ressort, selon lui, également du fait que les législateurs ont prévu dès 1970 une limitation à la validité du permis de lotir. Il observe encore que le permis de lotir invoqué par les appelants devant la juridiction *a quo* n'a pas été exécuté et est donc périmé. Il conclut que la seconde question préjudicielle n'est pas pertinente pour la solution du litige.

Il fait valoir qu'il peut tout au plus être admis que la question préjudicielle tend à examiner s'il est raisonnablement justifié que les titulaires d'un permis de lotir délivré entre le 22 avril 1962 et le 1er janvier 1966 ne disposent pas d'un régime comparable à celui qui est prévu par l'article 4.2.14, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

A.3.3. Selon la ville de Hoogstraten, contrairement à ce qu'affirment les appelants devant la juridiction *a quo*, la Cour s'est prononcée sur le point de savoir si le permis en cause était périmé ou non, parce que la Cour n'a pas conclu à une prémisse ou interprétation manifestement erronée des dispositions en cause par le premier juge *a quo*. Ainsi, selon la ville de Hoogstraten, il ne peut pas être soutenu qu'il s'agirait d'une prémisse erronée, *a fortiori* que la Cour ne se serait pas prononcée à cet égard. Elle relève que la seconde question préjudicielle se fonde sur la prémisse erronée selon laquelle le permis de lotir a été exécuté dans les délais en ce que la vente des parcelles a été immédiatement enregistrée. Elle observe qu'il est établi que la vente globale n'a pas empêché la péremption.

Elle reconnaît enfin que la Cour ne s'est pas prononcée *expressis verbis* sur la compatibilité avec le principe de la confiance mais, selon elle, cela ne justifie pas une nouvelle question parce que la Cour aurait effectivement exercé un contrôle au regard des normes qui traduisent le principe de la confiance. Elle estime qu'en exerçant un contrôle au regard du principe de la sécurité juridique, la Cour s'est déjà prononcée à ce sujet. Elle relève encore qu'une violation du principe de la confiance ne peut plus être invoquée utilement, parce qu'à la lumière du but poursuivi par le législateur, la vente globale ne peut pas être considérée comme la vente d'au moins une des parcelles au sens de l'article 74, § 3, de la loi organique de l'urbanisme. Elle renvoie à cette fin à des arrêts du Conseil d'État et du Conseil pour les contestations des autorisations.

Selon elle, il n'y a pas lieu de soumettre (à nouveau) les questions préjudicielles à la Cour ni d'y répondre.

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

A.4.1. Selon les appelants devant la juridiction *a quo*, il convient d'examiner, dans le cadre de la première question préjudicielle, si l'ajout rétroactif d'une condition dans un régime légal qui avait, selon eux, été exécuté dans l'intervalle est compatible avec le principe d'égalité, lu en combinaison avec le droit de propriété et avec le principe de la sécurité juridique et de la confiance.

Ils exposent le contexte factuel et l'incidence du régime de péremption sur le permis de lotir en cause et leur droit de bâtir. En l'espèce, un permis de lotir a été délivré en 1963. Elles font valoir que la vente de tous les lots, en tant qu'ensemble, a été soumise à la formalité de l'enregistrement le 1er avril 1963. La loi du 22 décembre 1970 a instauré un régime supposant qu'au moins un lot devait être vendu dans les cinq ans de la délivrance du permis et avant le 1er octobre 1970. Selon eux, il est ainsi porté atteinte aux droits subjectifs du

tiers de bonne foi, droits qui étaient nés sept ans avant l'introduction de cette condition. Cette condition, qui avait été insérée par la loi du 22 décembre 1970, était toutefois remplie du fait que toutes les parcelles avaient été achetées. Lorsqu'il a été affirmé par la suite que la vente globale de toutes les parcelles ne satisfaisait pas à la condition rétroactive selon laquelle, avant une date déterminée, « au moins une des parcelles » devait être vendue, les intéressés se trouvaient à ce moment dans l'impossibilité absolue de satisfaire encore à cette condition afin d'interrompre ainsi la péremption d'un lotissement dont ils avaient acheté tous les lots comme terrain à bâtir.

Compte tenu du principe de la sécurité juridique et de la confiance, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec le droit de propriété, ces parties se penchent sur le principe de la non-rétroactivité d'une norme législative. Elles estiment à cet égard que la mesure en cause a un effet rétroactif, puisque, dès son entrée en vigueur, cette mesure était applicable à des faits et situations antérieurs. En se référant à la jurisprudence de la Cour, elles soutiennent que l'effet rétroactif peut uniquement être justifié lorsqu'il est indispensable à la réalisation d'un but d'intérêt général. Selon elles, le principe de la confiance exige également qu'il ne puisse être porté atteinte aux attentes légitimes qu'en présence de motifs impérieux d'intérêt général. Étant donné que le droit de propriété des intéressés est affecté – le permis de lotir confère aux parcelles loties une valeur patrimoniale plus importante et la certitude de pouvoir construire conformément aux prescriptions de lotissement –, il faut en outre que la mesure réalise un juste équilibre entre l'intérêt général et les intérêts de l'individu, conformément à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme concernant l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.4.2. Les appelants devant la juridiction *a quo* constatent qu'en instaurant un régime de péremption, le législateur et, ultérieurement, le législateur décretaal entendaient lutter contre la spéculation du lotisseur, ce qui avait toutefois une incidence défavorable sur le droit de propriété des acheteurs.

Ils estiment que la différence de traitement dont la vente globale fait l'objet par rapport aux autres cas de vente est contraire aux normes de référence invoquées. Ils déclarent que le critère de distinction n'est pas pertinent parce qu'il ne parvient pas à lutter contre la vente ou l'achat de lotissements dans un but spéculatif. Ils citent l'exemple d'un père qui achète pour ses deux enfants l'ensemble d'un lotissement comprenant deux parcelles. L'achat ou la vente de 99 % des lots dans un but spéculatif ne sont pas affectés par le régime. Ils font valoir que le critère de distinction n'est pas davantage proportionné, eu égard aux conséquences financières et vu qu'il ne protège pas l'acheteur si le lotisseur ne possédait pas d'autres lots que ceux qu'il lui a vendus. Ils estiment que seule une obligation de bâtir est adéquate pour atteindre l'objectif.

Les appelants devant la juridiction *a quo* estiment en particulier que l'article 7.5.6 du Code flamand de l'aménagement du territoire, après sa modification par le décret du 16 juillet 2010, a un effet rétroactif, ce qui ne serait pas compatible avec le principe de la sécurité juridique et de la confiance, puisqu'il n'existe pas de motifs impérieux d'intérêt général susceptibles de justifier la rétroactivité ou l'atteinte portée à la confiance légitime.

Ils relèvent que la délivrance et la péremption d'un permis de lotir ont d'importantes conséquences patrimoniales. Selon eux, il est clairement porté atteinte à la confiance légitime du fait que, 47 ans plus tard, une loi est subitement adoptée ou reçoit une interprétation qu'elle n'a jamais eue ni n'a pu avoir. Ils observent en particulier qu'en ce qui concerne les lotissements les plus anciens, ni le lotisseur ni l'acheteur ne pouvaient avoir connaissance, avant le 22 décembre 1970, d'un régime de péremption instauré ultérieurement ou d'un but poursuivi ultérieurement, consistant à sanctionner les lotissements spéculatifs.

Pour le surplus, l'effet rétroactif violerait le principe d'égalité et de non-discrimination en ce que l'application temporelle de la mesure aboutit à une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable. Les détenteurs de parcelles faisant partie d'un lotissement antérieur au 22 décembre 1970, plus précisément antérieur au 22 décembre 1965, sont toujours victimes du régime de péremption, alors que tel n'est pas nécessairement le cas des titulaires de parcelles faisant partie d'un lotissement autorisé entre le 22 décembre 1965 et le 22 décembre 1970.

Les appelants devant la juridiction *a quo* concluent que la première question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.5. La ville de Hoogstraten expose le régime de péremption et affirme que le permis de lotir en cause est périmé. Elle estime en particulier que la vente globale qui a eu lieu par le passé ne peut empêcher la péremption du permis. Elle relève que, compte tenu du but du législateur consistant à lutter contre la spéculation, la vente simultanée de toutes les parcelles ne peut être considérée comme la vente d'au moins une des parcelles au sens de l'article 74, § 3, de la loi organique de l'urbanisme et des dispositions subséquentes. Elle cite à cet égard des décisions du Conseil d'État selon lesquelles la vente globale n'interrompt pas la péremption. Selon elle, aucune condition n'est dès lors ajoutée à la loi que celle-ci ne contiendrait pas.

A.6. Selon le Gouvernement flamand, il suffit de faire référence à l'arrêt n° 71/2012 au cas où la Cour souhaiterait *per impossibile* néanmoins se prononcer sur la compatibilité du régime de péremption et de sa rétroactivité alléguée avec le principe de la confiance. Les motifs invoqués à cet effet sont, selon lui, toujours applicables. Il observe que cette vision est également valable s'il était admis que l'article 7.5.6, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire a un effet rétroactif et a de ce fait ajouté une condition au régime de péremption.

Il ajoute ne pas apercevoir en quoi le législateur décrétaur aurait porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie de justiciables sans qu'existe un motif impérieux d'intérêt général. En renvoyant à l'arrêt n° 71/2012, il fait valoir que les titulaires d'un permis délivré avant le 1er janvier 1966 ne pouvaient pas invoquer la confiance légitime dans le fait que leur permis ne pourrait pas être périmé dans l'absolu et pour toujours. Selon le Gouvernement flamand, pour autant qu'il puisse être question de confiance légitime, celle-ci ne prime pas les besoins en termes d'aménagement du territoire, qui touchent à l'intérêt général. Il insiste sur les circonstances concrètes du litige dans l'instance soumise à la juridiction *a quo*, notamment le fait que le permis a été délivré il y a plus de 54 ans, ce dont il déduit que les appelants devant la juridiction *a quo* sont longtemps restés inactifs et souhaitaient garder le permis à des seules fins spéculatives.

Le Gouvernement flamand estime que la première question préjudicielle appelle une réponse négative.

#### *Quant à la seconde question préjudicielle*

A.7. Les appelants devant la juridiction *a quo* estiment qu'il existe une différence de traitement discriminatoire entre les personnes qui n'ont pas demandé de permis mais qui bénéficient d'une protection légale (présomption de permis de bâtir) et les personnes qui ne bénéficient pas d'une telle protection (péremption) alors qu'elles ont demandé et obtenu un permis de lotir auprès des autorités.

La *ratio legis* du régime de péremption consiste selon eux à lutter contre la spéculation du lotisseur. La circonstance que d'anciens lotissements ne relèvent pas du régime de la présomption réfragable serait liée au fait qu'on veuille abandonner les anciens lotissements non conformes à la destination de la zone, dont le permis a été délivré avant l'adoption des plans de secteur.

Selon les appelants devant la juridiction *a quo*, le critère de distinction n'est pas pertinent. Si l'on souhaitait lutter contre les lotissements non conformes à la destination de la zone, il aurait fallu subordonner la péremption à l'adoption des plans de secteur, ce qui n'a pas été le cas.

Ils estiment en outre que le critère de distinction n'est pas proportionné. L'acheteur d'un lotissement faisant l'objet d'un permis de lotir de la période se situant entre 1962 et 1970 n'avait, à ce moment, pas encore connaissance d'un régime de péremption et ne pouvait en avoir connaissance. Ils estiment que cet acheteur pouvait légitimement partir du principe que son lotissement était perpétuel.

Les appelants devant la juridiction *a quo* estiment que la seconde question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.8. Selon le Gouvernement flamand, les catégories de personnes visées dans la question préjudicielle ne sont pas suffisamment comparables, puisqu'il s'agit de deux situations différentes. Le titulaire d'un permis de lotir ne peut être utilement comparé au propriétaire d'une construction dont il est prouvé qu'elle a effectivement été bâtie au cours de la période de référence. Celui-ci se trouve dans une situation où il est question de

construction sur la parcelle, de sorte que l'atteinte au bon aménagement du territoire a déjà été réalisée et que, sauf démolition ou régularisation, il n'est plus possible de réagir. Cette situation diffère de celle des titulaires d'un permis de lotir (périmé). En effet, les parcelles faisant l'objet du permis de lotir ne sont pas encore exploitées. Par conséquent, le Gouvernement flamand estime qu'il ne s'agit pas d'une modification effective de l'aménagement du territoire.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que la différence de traitement invoquée n'est pas manifestement déraisonnable. Selon lui, le législateur décrétoal a pu estimer que, les titulaires d'un permis de lotir délivré entre le 22 avril 1962 et le 1er janvier 1966 ne devaient pas disposer d'une telle présomption. Ce choix a pu se justifier par le fait que si la construction est antérieure à l'adoption d'un plan de secteur et que ce plan n'autorise plus pareille construction par la suite, des actes ont déjà été posés dans les faits, alors que, dans l'autre cas, seul un permis a été délivré, sans que des actes autorisés par ce permis aient été posés. Dans ce cas, il ne s'agit pas d'une construction ni d'un projet de construction. Il n'est donc pas manifestement déraisonnable de ne pas prévoir d'effet différé à l'égard des permis de lotir délivrés au cours de la même période de référence.

Le Gouvernement flamand conclut que la seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.9. La ville de Hoogstraten estime que les situations soumises à la Cour pour comparaison, qui sont réglementées par des dispositions distinctes, sont incomparables et inégales. Il s'agit, d'une part, d'une présomption de permis et, d'autre part, d'une présomption de péremption. Le seul point commun des deux situations est qu'elles concernent une présomption. La présomption de permis porte sur une situation où il y a une construction. Cette construction est cruciale, elle indique que le propriétaire n'a pas été inactif et n'a pas poursuivi un but spéculatif. Selon elle, cette situation est justifiée par l'exigence de sécurité juridique, en ce qu'au cours de cette période, il était possible d'obtenir un permis sans qu'il soit lié à des prescriptions d'affectation. L'existence d'une construction constitue une condition déterminante pour prétendre bénéficier de la présomption. Pour le surplus, elle se rallie à la position du Gouvernement flamand.

En renvoyant à la jurisprudence de la Cour, la ville de Hoogstraten conclut que le principe d'égalité n'est pas applicable, puisque la comparabilité est inexistante ou insuffisante.

Elle estime que la seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

### *Quant à la portée des questions préjudicielles*

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 7 et 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de la confiance légitime et de la sécurité juridique,

- des articles 1er, 45, 49, 52, 56 et 57 de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962 (ci-après : la loi organique de l'urbanisme);

- de l'article 2 du Code civil;
- de l'article 74, § 3, de 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);
- des articles 191, § 1er, alinéa 7, et 192, § 2, 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);
- des articles 4.6.4, § 1er, alinéa 2, 2°, et 4.2.14, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné le 15 mai 2009;
- de l'article 7.5.6, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, avant sa modification par les articles 57 et 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 » (ci-après : le décret du 16 juillet 2010);
- de l'article 7.5.6, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, après sa modification par les articles 57 et 58 du décret du 16 juillet 2010.

B.1.2. Le Gouvernement flamand et la ville de Hoogstraten estiment que les questions préjudicielles n'appellent en partie aucune réponse parce qu'un grand nombre de normes en cause au sujet desquelles la Cour est interrogée ne sont pas pertinentes pour la solution du litige soumis à la juridiction *a quo*.

B.2. Il revient en règle à la juridiction *a quo* de déterminer les normes applicables au litige qui lui est soumis. Toutefois, lorsque des dispositions qui ne peuvent manifestement être appliquées à ce litige sont soumises à la Cour, celle-ci n'en examine pas la constitutionnalité.

Il ressort de la motivation de la décision de renvoi que le litige soumis à la juridiction *a quo* concerne le refus de la ville de Hoogstraten d'inscrire sept terrains à bâtir faisant partie d'un

lotissement dans le registre des permis en raison de la péremption du permis de lotir. Les motifs et la formulation de la décision de renvoi font apparaître que la juridiction *a quo* s'interroge quant au statut des parcelles en cause, qui sont visées par le permis de lotir du 29 janvier 1963, à savoir, d'une part, en ce qui concerne l'effet interruptif de la péremption de la vente d'un lotissement dans son intégralité et, d'autre part, en ce qui concerne l'inscription dans le registre des permis des parcelles non bâties faisant partie du lotissement, qui confirme l'existence d'un permis et d'un lotissement encore valables.

La Cour examine les dispositions citées dans les questions préjudicielles uniquement dans la mesure où celles-ci s'y rapportent. Les dispositions mentionnées en B.1.1, premier, deuxième et quatrième tirets, ne sont pas pertinentes pour l'examen des questions préjudicielles.

B.3.1. Le Gouvernement flamand observe également qu'en ce qu'elles invitent la Cour à exercer un contrôle, d'une part, au regard des articles 7 et 28 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 et, d'autre part, au regard des articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, les questions préjudicielles sont partiellement irrecevables à défaut d'inscription des premières dispositions dans un texte normatif de valeur contraignante et à défaut d'exposer en quoi les secondes dispositions seraient méconnues.

B.3.2. À défaut d'inscription des règles de la Déclaration universelle des droits de l'homme dans un texte normatif de valeur contraignante, la Cour ne peut contrôler le respect des dispositions de cette Déclaration dont la violation est invoquée.

En outre, les motifs de l'arrêt de renvoi ne précisent en quoi les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme pourraient être violés par les dispositions en cause.

B.4.1. Les appelants devant la juridiction *a quo*, le Gouvernement flamand et la ville d'Hoogstraten soulèvent que la prémisse ou l'interprétation de la juridiction *a quo* concernant la péremption du permis de lotir en cause ou concernant les conditions relatives à la péremption serait erronée.

D'après le Gouvernement flamand et la ville de Hoogstraten, la vente globale ne constituerait pas une forme d'exécution effective du permis de lotir. Il en résulterait que le permis de lotir dont se prévalent les appelants devant la juridiction *a quo* n'a pas été exécuté et est de ce fait périmé. Il en résulterait que la seconde question préjudicielle n'est pas pertinente pour la solution du litige.

Le Gouvernement flamand fait valoir qu'il pourrait tout au plus être admis que cette question tend à examiner s'il est raisonnablement justifié que les titulaires d'un permis de lotir délivré entre le 22 avril 1962 et le 1er janvier 1966 ne disposent pas d'un régime comparable à celui qui est prévu par l'article 4.2.14, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.4.2. Outre qu'il appartient en règle à la juridiction *a quo* de déterminer si la question est utile à la solution du litige qui lui est soumis, l'exception soulevée par le Gouvernement flamand repose sur une interprétation des dispositions en cause qui n'est pas celle qui a été retenue par la juridiction *a quo*. Or, sous réserve d'une lecture manifestement erronée des dispositions en cause, il revient à la juridiction *a quo* d'interpréter les dispositions qu'elle applique.

B.4.3. Il ressort des motifs de l'arrêt de renvoi et de la formulation des questions préjudicielles que la juridiction *a quo* interroge la Cour à propos de l'article 74, § 3, de la loi organique de l'urbanisme, de l'article 191, § 2, du décret du 18 mai 1999 et de l'article 7.5.6 du Code flamand de l'aménagement du territoire, avant la modification de ce dernier par le décret du 16 juillet 2010, interprétés en ce sens que la « vente globale » d'un lotissement effectuée et enregistrée dans les délais interrompt la péremption du permis de lotir. L'exclusion de la « vente globale » en tant qu'acte interruptif de la péremption n'aurait été instaurée qu'à la suite des dispositions modificatives contenues dans le décret du 16 juillet 2010 et serait dès lors rétroactive en ce que cette règle s'applique aux permis de lotir délivrés avant le 22 décembre 1970.

B.4.4. La Cour examine les questions préjudicielles à la lumière de cette interprétation.

*Quant au régime de péremption du permis de lotir*

B.5.1. 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.5.2. 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.5.3. 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 [périmé] 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'un droit d'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 la péremption 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 présupposait 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.5.4. L'article 192 du décret du 18 mai 1999 a été remplacé par l'article 47 du décret de la Région flamande 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<sup>o</sup>, 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 [périmé]. 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 [périmé].

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 [périmé] 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 [périmé], le lot ou les lots est (sont) repris dans le registre des autorisations ».

B.5.5. 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 [périmé]. 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 [périmés] 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 [périmé].

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 [périmé] 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 [périmé] que tous les lots non bâtis sont repris dans le registre des permis ».

B.5.6. 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 interrompt 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'État (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.5.7. 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.5.8. 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 [la péremption] 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 délivré 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 [la péremption] 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 [périmé]. 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 [périmés] 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 [périmé].

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 [périmé] 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 [périmé] 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 délivré 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 la péremption 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 renvoient 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 au fond*

B.6.1. Par la première question préjudicielle, la Cour est invitée à se prononcer sur la différence de traitement qui existerait entre les titulaires d'un permis de lotir qui ont obtenu ce permis à partir de 1962 mais avant le 1er janvier 1966 et ceux qui l'ont obtenu à partir de

1966, en ce que la première catégorie devait satisfaire à des conditions dans un délai déterminé qui était déjà expiré au moment de la promulgation de la loi du 22 décembre 1970, alors que la seconde catégorie bénéficiait d'un délai pour satisfaire à ces conditions. La juridiction *a quo* relève que, dans l'interprétation donnée des dispositions en cause, l'adoption du décret du 16 juillet 2010 a eu pour effet de modifier la situation de la première catégorie de personnes comparée en considérant comme périmés, avec une portée rétroactive, des permis qui jusque-là étaient présumés valides dans l'hypothèse d'une vente globale des lots, portant de ce fait atteinte à la confiance légitime de ces personnes.

B.6.2. Par la seconde question préjudicielle, la Cour est appelée à se prononcer sur la circonstance que les dispositions en cause ne prévoient pas une présomption de permis pour les lotissements « ayant fait l'objet d'une exécution » entre l'entrée en vigueur de la loi organique de l'urbanisme le 22 avril 1962 et la première entrée en vigueur du plan de secteur, alors qu'une telle présomption de permis existe pour les constructions édifiées pendant la même période, lorsque la vente des parcelles a été enregistrée immédiatement, par application de l'article 4.2.14, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.7. Compte tenu de ce que les deux questions préjudicielles sont liées, elles sont examinées conjointement.

B.8. Quant à la réponse aux questions préjudicielles posées en l'espèce, le Gouvernement flamand et la ville de Hoogstraten soutiennent que, contrairement à ce qu'affirment les appelants devant la juridiction *a quo*, la Cour s'est déjà prononcée sur des questions identiques par son arrêt n° 71/2012 du 31 mai 2012, de sorte qu'une réponse identique à celle qui a été apportée par cet arrêt devrait être adoptée en l'espèce. L'invocation du principe de la confiance légitime au titre de norme de référence ne modifierait rien à ce constat, dès lors que le contrôle exercé par la Cour au regard du principe de la sécurité juridique suffirait à établir qu'il n'est pas porté atteinte au principe de la confiance légitime.

B.9.1. Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 71/2012, la Cour était interrogée sur la compatibilité des mêmes dispositions que celles qui sont en cause en l'espèce, avec les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.9.2. Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt précité, le juge *a quo* estimait 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, était 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* demandait donc à la Cour si le régime de péremption applicable aux permis de lotir octroyés avant le 1er janvier 1966 était 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 périmer, 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 était 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.

*Quant au principe d'égalité et de non-discrimination*

B.10. La Cour a conclu à la non-violation des articles 10 et 11 de la Constitution pour les motifs qui suivent :

« 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 ».

#### *Quant au droit de propriété et au principe de la sécurité juridique*

B.11. Par son arrêt n° 71/2012, la Cour a également conclu à l'absence de violation du droit de propriété consacré par l'article 16 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme pour les motifs qui suivent :

« 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.

Étant 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.12. Une deuxième question préjudicielle était posée à la Cour dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 71/2012, portant cette fois 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 ou non en combinaison 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. La Cour a conclu que la question préjudicielle appelait une réponse négative pour les motifs qui suivent :

« 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. Étant 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 décréta 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.

À 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. En l'espèce, la juridiction *a quo* interroge la Cour à propos de dispositions identiques mais dans l'interprétation selon laquelle il existait, avant l'adoption du décret du 16 juillet 2010, une présomption de non-péremption des permis de lotir délivrés à partir de 1962 mais avant le 1er janvier 1966 en cas de vente globale du lot. Ce serait dès lors le décret

précité qui par sa portée rétroactive, aurait supprimé cette présomption, portant ainsi atteinte aux attentes légitimes des titulaires de permis concernés.

B.15. Bien qu'une telle interprétation soit différente de celle qui était soutenue par le juge *a quo* dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 71/2012, il n'y a pas lieu de conclure à une réponse différente de celle qui a été apportée par la Cour dans cet arrêt, en particulier aux B.10 et B.11, lesquels renvoient eux-mêmes aux motifs qui ont justifié le constat de non-violation du principe d'égalité et de non-discrimination, du droit de propriété ainsi que du principe de la sécurité juridique. Ainsi, pour des motifs identiques à ceux de l'arrêt n° 71/2012, les questions préjudicielles posées en l'espèce appellent une réponse négative en ce qu'elles portent sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, et avec le principe de la sécurité juridique.

#### *Quant au principe de la confiance*

B.16. Le principe de la confiance est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.17. Il appartient en principe au législateur, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement dénuée de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire établi à leur bénéfice.

B.18. À l'instar de la rétroactivité du régime en cause, l'absence d'un régime transitoire est justifiée par l'intérêt général que constitue la réalisation d'un bon aménagement du territoire. En effet, une fois réalisé, le lotissement a un impact radical et irréversible sur l'aménagement du territoire.

En prévoyant que la vente globale d'un lotissement dans des circonstances précises peut malgré tout empêcher la péremption du permis de lotir (article 7.5.6, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par l'article 58 du décret du 16 juillet 2010, cité en B.5.8), le législateur décrétoal a du reste tenu compte des attentes légitimes des intéressés. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur décrétoal ne souhaitait pas porter atteinte au principe de la confiance :

« Les propriétaires qui, par le passé, ont reçu une réponse positive à leur demande de permis ou à leur demande d'attestation urbanistique pouvaient interpréter cette réponse comme une reconnaissance par les autorités de la non-péremption du permis de lotir. Ces propriétaires pouvaient dès lors raisonnablement partir du principe que leur permis de lotir n'était pas périmé. Il n'en va pas de même des propriétaires dont la demande de permis a été refusée ni des propriétaires qui n'ont même pas introduit de demande de permis.

Ensuite, l'on peut relever que des décisions positives concernant des demandes de permis ou des attestations urbanistiques ont eu pour effet de donner un début d'exécution au permis de lotir en question, alors que tel n'est pas le cas si aucun propriétaire n'a, par le passé, fait valoir une prétention qui ait été accueillie favorablement.

En outre, il convient d'observer que la philosophie est la même que celle de l'article 7.5.3 du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne les accords de lotissement antérieurs au 22 avril 1962.

[...]

À l'exemple de l'article 7.5.3, sur la base de la même philosophie, le bénéfice du caractère interruptif de la vente globale est limité aux cas dans lesquels des permis ou des attestations urbanistiques positives ont été délivrés » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2009-2010, 349/12, pp. 3-4).

Pour les permis de lotir très anciens, délivrés avant le 22 décembre 1970, le législateur n'a pas non plus porté atteinte aux attentes légitimes en conservant le régime spécial de déclaration et d'enregistrement :

« Ce régime spécial a été en grande partie conservé dans le Code flamand de l'aménagement du territoire, notamment dans les articles 7.5.4 et 7.5.5. Conformément à ce régime spécial, il existe une présomption de péremption pour les parties non bâties concernées

par ces anciens permis de lotir. Ce n'est qu'en cas de non-péréemption du permis de lotir en application des règles visées au point 12 de l'annexe 2 jointe à l'arrêté du Gouvernement flamand du 22 octobre 1996 (soit le régime instauré en 1970) que les parcelles non bâties sont inscrites (après approbation du fonctionnaire urbanistique 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 péréemption 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 péréemption d'office est rendu applicable » (*ibid.*, pp. 2-3).

B.19. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

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, 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 de la Région flamande 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, les articles 4.6.4, § 1er, alinéa 2, 2°, et 4.2.14, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné le 15 mai 2009, l'article 7.5.6, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, avant sa modification par les articles 57 et 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 » et l'article 7.5.6, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, après sa modification par les articles 57 et 58 du décret du 16 juillet 2010, ne violent pas les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la confiance légitime.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 novembre 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen