

Numéro du rôle : 2024
Arrêt n° 151/2001 du 28 novembre 2001

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 43, § 2, alinéa 6, a), du décret coordonné de la Région flamande du 22 octobre 1996 relatif à l'aménagement du territoire, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, R. Henneuse, M. Bossuyt, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt n° 88.650 du 6 juillet 2000 en cause de la s.a. Ontex contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 9 août 2000, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 43, § 2, alinéa 6, (a), du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il prive le fonctionnaire délégué, lorsqu'il émet un avis favorable, de la possibilité de déroger aux prescriptions d'un plan de secteur si la demande porte sur une modification devant être effectuée au volume de construction existant d'un bâtiment non encore érigé ayant fait l'objet d'un permis de bâtir ? »

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

En 1993, un permis de bâtir fut délivré à la s.a. Ontex pour la construction d'un entrepôt dans une zone agricole d'intérêt paysager jouxtant une zone de petites et moyennes entreprises dans laquelle était établie l'entreprise existante.

La demande de permis d'environnement suscita des contestations, mais le permis fut finalement obtenu en 1997. Dans l'intervalle, certains travaux préparatoires avaient déjà débuté.

Entre-temps, la s.a. Ontex avait introduit une nouvelle demande de permis de bâtir, en 1995, tendant à modifier les conditions du permis de bâtir du 13 juillet 1993, ladite société souhaitant notamment réduire la surface de l'entrepôt projeté. Cette adaptation était nécessaire après qu'il fut apparu que les plans de construction originaires étaient fondés sur une erreur matérielle, étant donné que la zone tampon projetée dépassait la limite de la parcelle. En 1996, le fonctionnaire délégué de l'urbanisme remit initialement un avis favorable concernant la demande de permis de bâtir. A l'issue de l'enquête publique, il remit toutefois un avis défavorable, en sorte que le collège des bourgmestre et échevins fut obligé de refuser le permis.

La décision du fonctionnaire délégué est fondée sur l'article 43, § 2, du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, qui dispose que lorsqu'il émet un avis favorable, le fonctionnaire délégué peut déroger aux prescriptions d'un projet de plan de secteur ou d'un plan de secteur si la demande porte sur la transformation d'un bâtiment existant, ayant fait l'objet d'un permis, dans le volume de construction existant et n'ayant pas trait à la transformation totale. Etant donné que le bâtiment autorisé en 1993 n'est pas encore érigé, on ne saurait parler d'un bâtiment existant.

La s.a. Ontex introduisit un recours contre la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins auprès de la députation permanente, laquelle accueillit ce recours. Le fonctionnaire délégué introduisit un recours contre l'arrêté de la députation permanente, recours que le Gouvernement flamand accueillit. La s.a. Ontex introduisit à son tour une demande de suspension et un recours en annulation de cette dernière décision devant le Conseil d'Etat. Dans le cadre de cette procédure, la s.a. Ontex demanda de poser la question préjudicielle précitée.

## III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 9 août 2000, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 25 septembre 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 octobre 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. Ontex, ayant son siège social à 9255 Buggenhout, Genthof 5, par lettre recommandée à la poste le 9 novembre 2000;

- l'a.s.b.l. De Wielewaal, ayant son siège social à 2300 Turnhout, Graatakker 11, et B. Sergoyne, demeurant à 9255 Buggenhout, Kasteelstraat 213, par lettre recommandée à la poste le 13 novembre 2000;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 13 novembre 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 4 décembre 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 27 décembre 2000;

- l'a.s.b.l. De Wielewaal et B. Sergoyne, par lettre recommandée à la poste le 3 janvier 2001;

- la s.a. Ontex, par lettre recommandée à la poste le 4 janvier 2001.

Par ordonnances des 30 janvier 2001 et 28 juin 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 9 août 2001 et 9 février 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnances des 20 mars 2001 et 22 mai 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges A. Alen et J.-P. Moerman.

Par ordonnance du 12 juillet 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 19 septembre 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 17 juillet 2001.

A l'audience publique du 19 septembre 2001 :

- ont comparu :

. Me L. Swartenbroux et Me F. Van Nuffel, avocats au barreau de Bruxelles, pour la s.a. Ontex;

. Me G. Vermeire, avocat au barreau de Gand, pour l'a.s.b.l. De Wielewaal et B. Sergoyne;

. Me P. Lefranc, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et R. Henneuse ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Position de la s.a. Ontex*

A.1.1. L'article 43, § 2, alinéa 6, a), du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, permet au fonctionnaire délégué d'autoriser une transformation non conforme à la destination de la zone « d'un bâtiment existant ayant fait l'objet d'un permis », dans le volume de construction existant.

Dans l'arrêt de renvoi, le Conseil d'Etat a interprété le mot « existant » comme signifiant que le bâtiment doit être effectivement érigé ou effectivement présent. Dans cette interprétation, la disposition exclut les titulaires de permis de bâtir portant sur des bâtiments qui, bien que régulièrement autorisés, n'ont pas encore été érigés.

A.1.2. Selon la s.a. Ontex, le titulaire d'un permis de bâtir détient un droit subjectif pour réaliser les travaux conformément aux dispositions du permis de bâtir. Si le titulaire du permis estime ultérieurement vouloir réaliser le volume bâti d'une autre manière, il doit disposer d'un nouveau permis. Lorsqu'il s'agit d'une construction non conforme à la destination de la zone, il peut exclusivement recourir aux possibilités de dérogation prévues à l'article 43, § 2, qui exigent que le bâtiment existe. Ceci a pour conséquence absurde que le bâtiment devrait d'abord être érigé suivant les prescriptions du permis originaire pour qu'il soit ensuite possible d'introduire une nouvelle demande en vue d'une modification, ce qui ne favorise certainement pas un bon aménagement du territoire.

Selon la société litigante, le législateur décrétaal n'a pas entendu limiter l'application de l'article 43, § 2, précité aux bâtiments devenus non conformes à la destination de la zone par suite de l'établissement d'un plan de secteur. Les bâtiments érigés, sur la base d'un permis valable, après l'établissement d'un plan de secteur tombent aussi sous l'application de cette disposition.

Une autre interprétation de la disposition litigieuse conduit à une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, parce qu'elle fait naître une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les demandeurs d'un permis pour une transformation non conforme à la destination de la zone, dans le volume de construction existant, d'un bâtiment déjà érigé, dont la demande peut recevoir un avis favorable du fonctionnaire délégué et, d'autre part, les demandeurs d'un permis pour une transformation non conforme à la destination de la zone, dans le volume de construction existant, d'un bâtiment autorisé qui n'a pas encore été érigé, et dont la demande ne peut recevoir un avis favorable.

##### *Position de l'a.s.b.l. De Wielewaal et de B. Sergoyne*

A.2.1. L'a.s.b.l. De Wielewaal et B. Sergoyne sont, respectivement en tant qu'association de défense de l'environnement et en tant qu'habitante du quartier, parties intervenantes dans la procédure devant le Conseil d'Etat.

Elles contestent en premier lieu la prémisse de la s.a. Ontex, selon laquelle il s'agirait d'une demande de permis pour un bâtiment régulièrement autorisé. Le permis de bâtir du 13 juillet 1993 était partiellement fondé sur des plans erronés et a été délivré en violation des dispositions du mini-décret du 28 juin 1984, s'agissant d'une extension dans une zone agricole d'intérêt paysager et écologique. Le fait que ce permis n'ait pas été attaqué à l'époque devant le Conseil d'Etat n'enlève rien à son caractère illégal. En outre, le permis accordé est en tout état de cause devenu caduc dans l'intervalle, car les travaux de construction n'ont pas été entamés dans les délais.

A.2.2. Quant au fond, les intéressés estiment que par « bâtiment existant », le législateur décrétoal entendait en tout cas désigner un bâtiment effectivement existant. Il s'agit d'une disposition dérogatoire dans le droit de l'urbanisme, qui doit être interprétée de façon restrictive. Il existe des différences objectives et raisonnablement justifiées entre les deux situations visées par la s.a. Ontex et il n'y a donc pas de violation du principe d'égalité. Une éventuelle modification de la disposition en cause relève du pouvoir politique du législateur décrétoal.

#### *Position du Gouvernement flamand*

A.3.1. Le Gouvernement flamand retrace la genèse de la disposition litigieuse et souligne que cette dernière vise les bâtiments existants qui, suite à l'approbation des plans de secteur, sont devenus incompatibles avec la zone dans laquelle ils sont situés et qui sont pour cette raison non conformes à la destination de la zone. Le législateur décrétoal a voulu trouver une solution pour cette situation, mais l'autorisation de certains travaux et modifications à ces bâtiments non conformes à la destination de la zone a toujours été soumise à des conditions strictes.

A.3.2. Quant au fond, le Gouvernement flamand considère en ordre principal que la situation dans laquelle un permis de bâtir est demandé pour un bâtiment existant ayant fait l'objet d'un permis et la situation dans laquelle un permis de bâtir est demandé pour une transformation non conforme à la destination de la zone d'un bâtiment ayant fait l'objet d'un permis mais qui n'a pas encore été érigé ne sont pas comparables au regard de l'obligation de consultation du fonctionnaire délégué.

Le législateur décrétoal a toujours imposé deux conditions cumulatives qui doivent être remplies pour qu'une dérogation aux prescriptions réglementaires des projets de plan de secteur ou des plans de secteur puisse être obtenue pour des bâtiments étrangers à la zone : il doit s'agir d'un bâtiment existant et ayant fait l'objet d'un permis. C'est exclusivement pour ces cas-là que l'article 43, § 2, du décret relatif à l'aménagement du territoire a été édicté. Le Conseil d'Etat a estimé à plusieurs reprises que le fait de disposer d'un permis de bâtir n'était pas suffisant mais que celui-ci devait également être exécuté de façon conforme. Ce n'est qu'alors qu'il est question d'un bâtiment existant ayant fait l'objet d'un permis.

A.3.3. La distinction entre un bâtiment existant ayant fait l'objet d'un permis et un bâtiment non existant ayant fait l'objet d'un permis trouve une justification raisonnable dans le fait que la possibilité de transformer ou d'agrandir un bâtiment existant ayant fait l'objet d'un permis doit exclusivement être située dans le contexte de bâtiments rendus non conformes à la destination de la zone du fait des plans de secteur et donc de bâtiments existants. Lorsqu'une modification est demandée pour un permis de bâtir non exécuté ou non exécutable, c'est la destination donnée à la zone par le plan de secteur qui prime.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle concerne l'article 43, § 2, alinéa 6, a), du décret coordonné de la Région flamande du 22 octobre 1996 relatif à l'aménagement du territoire, lequel est libellé comme suit :

« Lorsqu'il émet un avis favorable, le fonctionnaire délégué peut déroger aux prescriptions d'un projet de plan de secteur ou d'un plan de secteur si la demande porte sur :

a) soit la transformation d'un bâtiment existant ayant fait l'objet d'un permis dans le volume de construction existant et n'ayant pas trait à la transformation totale. »

B.1.2. Le Conseil d'Etat demande à la Cour si cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne permet pas au fonctionnaire délégué, lorsqu'il émet un avis favorable, de déroger aux prescriptions d'un plan de secteur si la demande de permis de bâtir concerne un bâtiment ayant fait l'objet d'un permis de bâtir mais non encore construit.

B.1.3. La Cour limite son examen à la question de droit telle qu'elle ressort de la formulation de la question préjudicielle. Les modifications apportées à la disposition en cause par les décrets du 18 mai 1999 et du 26 avril 2000 ne doivent dès lors pas être prises en considération.

B.2.1. La disposition en cause doit être examinée dans le cadre de la réglementation de l'urbanisme dont elle fait partie. La loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ainsi que les modifications ultérieures ont établi un aménagement du territoire en prévoyant que la destination des terrains serait fixée par des plans d'aménagement déterminants pour la délivrance des permis d'urbanisme nécessaires. Il ne peut en principe être fait droit à une demande non conforme aux prescriptions urbanistiques.

B.2.2. Par suite de l'approbation des plans d'aménagement, un certain nombre de bâtiments dont l'existence est antérieure aux plans de secteur sont devenus incompatibles avec la destination de la zone dans laquelle ils sont situés. Afin de permettre aux propriétaires de conserver leur bâtiment - qui a été construit dans le respect des règles en vigueur - et d'adapter ce bâtiment à l'évolution des besoins, et en vue de combattre la dépréciation des propriétés par suite de leur taudisation, le législateur a prévu, dans les réglementations législatives successives, la possibilité de réaliser des travaux de transformation ou d'agrandissement de ces bâtiments « étrangers à la zone ». Il s'est toujours agi à cet égard d'une réglementation dérogatoire visant des bâtiments existants et liée à des conditions bien définies.

B.3.1. L'article 43, § 2, alinéa 6, a), du décret du 22 octobre 1996 pose comme conditions, pour que le fonctionnaire délégué puisse déroger aux prescriptions réglementaires d'un projet de plan de secteur, que la demande porte sur la transformation, dans le volume de construction existant, d'un bâtiment existant ayant fait l'objet d'un permis et qu'elle ne concerne pas la transformation totale.

B.3.2. Il ressort sans équivoque tant de la lettre que de la genèse de cette disposition que cette dernière concerne exclusivement des bâtiments existants effectivement érigés. En instaurant la disposition en cause par le décret du 13 juillet 1994, le législateur décrétole a du reste voulu rendre plus strictes les possibilités de dérogation concernant les bâtiments non conformes à la destination de la zone. La condition en vertu de laquelle il doit s'agir de bâtiments « existants » constitue dès lors l'essence même de la disposition en cause et trouve sa justification dans les objectifs exposés au B.2.

B.4. La délivrance d'un permis de bâtir pour un bâtiment encore à construire est régie par la réglementation générale contenue dans l'article 42 du décret litigieux. Le principe de cette réglementation est que le permis ne peut en règle être accordé que si la demande est conforme à la destination planologique de la zone.

B.5. La différence de traitement qui existe entre, d'une part, le demandeur d'un permis qui sollicite une dérogation pour un bâtiment existant ayant fait l'objet d'un permis et, d'autre part, la personne qui demande un permis de bâtir pour un bâtiment encore à construire résulte de deux dispositions législatives ayant légitimement des finalités différentes. La différence de traitement en cause n'est donc pas discriminatoire.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 43, § 2, alinéa 6, a), du décret coordonné de la Région flamande du 22 octobre 1996 relatif à l'aménagement du territoire ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 novembre 2001.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts