

| |
|---------------------------------------|
| Numéro du rôle : 3001 |
| Arrêt n° 32/2005 du 9 février 2005 |

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 8, 10, § 1er, 5°, 42, § 1er, et 46, § 1er, du décret de la Région flamande du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, introduit par l'a.s.b.l. Vlaams Overleg voor Ruimtelijke Ordening en Huisvesting et l'a.s.b.l. Landelijk Vlaanderen, vereniging van Bos-, Land- en Natuureigenaars.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et J.-P. Snappe, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 mai 2004 et parvenue au greffe le 17 mai 2004, l'a.s.b.l. Vlaams Overleg voor Ruimtelijke Ordening en Huisvesting, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue du Lombard 42, et l'a.s.b.l. Landelijk Vlaanderen, vereniging van Bos-, Land- en Natuureigenaars, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, Galerie du Centre, Bloc 2, ont introduit un recours en annulation des articles 8, 10, § 1er, 5°, 42, § 1er, et 46, § 1er, du décret de la Région flamande du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau (publié au *Moniteur belge* du 14 novembre 2003).

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 1er décembre 2004 :

- ont comparu :

. Me F. Van Nuffel *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

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

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1. La première partie requérante est une association de coordination ayant pour but la défense des intérêts communs et spécifiques de ses membres en matière de patrimoine, plus précisément en ce qui concerne l'aménagement du territoire, la nature et l'environnement, ainsi que le logement.

La deuxième partie requérante est une association de propriétaires de biens ruraux (constructions, terres agricoles, bois, parcs, étangs, zones naturelles et autres zones rurales). L'association a pour but la promotion et la

défense des intérêts communs de tous ses membres en relation avec leurs droits en matière immobilière au sens le plus large du terme. A l'appui de son intérêt, elle renvoie à l'arrêt n° 18/99.

A.2. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes. L'intérêt de la première association ne serait pas direct parce qu'il s'agit d'une association regroupant d'autres associations sans but lucratif. L'intérêt de la seconde association ne résulterait pas automatiquement du fait que l'arrêt n° 18/99 avait admis son intérêt à l'annulation d'une autre norme. De manière plus générale, il appartient, selon le Gouvernement flamand, aux parties requérantes de démontrer que les conditions de recevabilité sont remplies à l'égard de chacune des subdivisions des dispositions entreprises.

A.3. Selon la première partie requérante, ses membres défendent les intérêts de personnes physiques ou de personnes morales dans certaines matières précises ayant trait à l'immobilier en Région flamande (entreprises de construction, centres de loisirs, résidences de week-end, propriétaires, agents immobiliers, etc.). La possibilité pour l'association de coordination d'ester en justice se justifierait dans les cas où le Gouvernement flamand instaure, par une mesure générale, des limitations au droit de propriété, sans que les terrains auxquels ces limitations auront trait puissent déjà être désignés concrètement.

Selon les estimations de la seconde partie requérante, ce sont environ 75.000 propriétés, situées en zone d'habitat, qui seraient directement visées par les instruments de la politique intégrée de l'eau. Plusieurs propriétaires seront confrontés à un refus d'octroi d'un permis sur la base d'une « évaluation aquatique » négative, ou à une interdiction de bâtir résultant de la classification du terrain en zone de rive ou en zone inondable. En outre, ces instruments affecteront un très grand nombre de propriétés situées en zone agricole et limiteront ainsi leur exploitation agricole normale. La partie requérante estime que son intérêt pour agir contre les dispositions qui excluent ou limitent dans de tels cas le droit à l'indemnisation ne saurait être contesté de manière sérieuse.

A.4. Le Gouvernement flamand affirme ne pas contester que la première partie requérante défende les intérêts de ses membres, mais bien qu'une association sans but lucratif « au carré » puisse agir en faveur d'autres associations.

Quant au fond

A.5. Les trois moyens invoqués par les parties requérantes présentent la même structure. Ils sont pris de la violation des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Le premier moyen est dirigé contre l'article 8 du décret. Il résulte de cette disposition, observent les parties requérantes, qu'un permis peut être refusé sur la base d'une « évaluation aquatique » négative.

Le deuxième moyen est dirigé contre l'article 10, § 1er, 5°, du décret, qui instaure une interdiction totale de bâtir dans les zones de rive, à l'exception des constructions nécessaires à la gestion de la masse d'eau de surface, à l'accomplissement de la ou des fonctions attribuées à la masse d'eau de surface, des travaux d'intérêt général et des constructions qui sont compatibles avec la ou les fonctions de la zone de rive.

Le troisième moyen est dirigé contre les articles 42, § 1er, et 46, § 1er, du décret, en vertu desquels les plans de gestion des bassins et les plans de gestion des sous-bassins peuvent imposer une interdiction absolue de bâtir dans les zones de rive et les zones inondables.

Les dispositions entreprises peuvent ainsi conduire à une interdiction de bâtir, même si le bien est situé dans une zone où il est permis de bâtir selon les plans d'aménagement en vigueur. La personne qui est confrontée à pareille interdiction de bâtir ne pourra prétendre à aucune compensation de la part des autorités.

A.6.1. Dans la première branche de chaque moyen, les parties requérantes soutiennent que l'absence d'un régime d'indemnisation dans le cas d'une interdiction de bâtir s'apparente à une immixtion déraisonnable et disproportionnée dans le droit de propriété et constitue dès lors une violation de l'article 16 de la Constitution, lu conjointement avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Le fait que des propriétaires de biens situés dans une zone de rive ou une zone inondable puissent

invoquer, sous certaines conditions, l'obligation d'acquisition visée à l'article 17 du décret n'y changerait rien puisque l'obligation d'acquisition constitue un autre instrument que l'indemnisation.

A.6.2. Dans la deuxième branche de chaque moyen, les parties requérantes affirment que les propriétaires qui sont confrontés à une interdiction de bâtir et ne peuvent prétendre à la moindre indemnisation sont, sans justification raisonnable, traités de manière différente des propriétaires d'un bien situé dans une zone inondable ou une zone de rive, qui reçoivent une indemnisation dans certains cas. Elles renvoient à l'article 10, § 2, alinéa 2, du décret, qui dispose que les propriétaires et utilisateurs particuliers de sols situés dans des zones de rive où « d'autres mesures nécessaires, y compris les servitudes », sont imposées peuvent demander une indemnité à la Région flamande, à l'article 17, § 1er, qui contient un régime permettant aux propriétaires d'un bien immobilier situé dans une zone de rive ou une zone inondable de réclamer, dans certaines conditions, son acquisition par la Région flamande, et à l'article 17, § 2, qui instaure un droit supplémentaire à l'indemnisation pour la perte de revenu subie dans le cadre de l'utilisation d'un bien classé dans une zone inondable.

A.6.3. La troisième branche du premier moyen critique la différence de traitement entre, d'une part, les propriétaires de biens situés dans une zone où il est permis de bâtir selon les plans d'aménagement et ayant subi une « évaluation aquatique » négative et, d'autre part, les propriétaires de biens situés dans une zone où il était permis de bâtir auparavant mais qui tombent désormais sous le coup d'une interdiction de bâtir après une modification des plans d'aménagement due à une « évaluation aquatique » négative. Selon les parties requérantes, les premiers cités n'ont droit à aucune indemnisation, alors que les derniers cités peuvent prétendre à la réparation des dommages résultant de la planification spatiale en vertu de l'article 35 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, et de l'article 84 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire.

La troisième branche du deuxième moyen critique la différence de traitement entre propriétaires de biens situés dans une zone de rive selon qu'il s'agit ou non d'une zone de rive pour laquelle le Gouvernement flamand impose « d'autres mesures nécessaires, y compris les servitudes ». En effet, dans ce dernier cas, une indemnité peut être obtenue. Selon les parties requérantes, le seul fait que le bien soit classé dans une zone de rive devrait être suffisant pour que la servitude d'utilité publique la plus extrême, à savoir l'interdiction de bâtir, soit d'application.

La troisième branche du troisième moyen critique la différence de traitement entre les propriétaires de biens situés dans une zone inondable selon qu'ils répondent ou non aux conditions édictées à l'article 17, § 2, du décret. Lorsque l'usager prouve qu'il a subi une perte de revenus à cause de l'utilisation active du bien par l'autorité à des fins de régulation hydrotechnique, il peut prétendre à une indemnité. Selon les parties requérantes, le seul fait que le bien soit classé dans une zone inondable devrait suffire pour que la servitude d'utilité publique la plus extrême, à savoir l'interdiction de bâtir, puisse s'appliquer.

A.6.4. Dans la quatrième branche de chaque moyen, les parties requérantes font valoir que l'absence d'un régime d'indemnisation en cas d'« évaluation aquatique » négative au sujet du permis fait naître une différence de traitement non justifiée lorsqu'il s'agit respectivement d'un classement dans une zone de rive ou dans une zone inondable, puisque les propriétaires affectés par une interdiction de bâtir résultant d'un plan d'aménagement ou de la situation dans la région des dunes maritimes peuvent obtenir une indemnisation (article 54 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature). La circonstance que les propriétaires de biens situés dans une zone de rive ou une zone inondable peuvent prétendre, sous certaines conditions, à l'obligation d'acquisition visée à l'article 17 du décret n'y changerait rien puisque l'obligation d'acquisition constitue un autre instrument que l'indemnisation.

A.7. Selon le Gouvernement flamand, les griefs des parties requérantes reviennent chaque fois au même : les dispositions entreprises instaurent des limitations de l'utilisation de biens immobiliers sans que le propriétaire ou l'utilisateur affecté puisse faire valoir un droit à une indemnisation, ce qui serait contraire à l'article 16 de la Constitution, au droit à la jouissance tranquille de la propriété et/ou au principe d'égalité et de non-discrimination.

Le Gouvernement flamand réplique à cela, en premier lieu, qu'aucune des dispositions entreprises ne prive qui que ce soit de ses biens, puisqu'aucune d'entre elles n'a pour conséquence un transfert forcé de propriété. Il ne serait dès lors pas question d'expropriation, d'applicabilité de l'article 16 de la Constitution, ni de l'obligation

de prévoir une indemnisation. Il renvoie à cet égard à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage et du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne l'application du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le Gouvernement flamand souligne que le droit de propriété n'est pas absolu et qu'il peut et doit être soumis à des limitations. En l'espèce, on pourrait donc seulement se demander si les limitations de la propriété sont raisonnablement justifiées en comparaison avec d'autres cas de limitation de propriété. A cet égard, il souligne que le principe d'égalité n'est violé que si l'inégalité de traitement contestée est manifestement déraisonnable.

A.8. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes rappellent qu'elles n'invoquent pas une violation autonome de l'article 16 de la Constitution, mais bien la violation de cette disposition combinée avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il résulterait de la lecture conjointe des deux dispositions que les propriétaires, même lorsque les mesures limitatives de propriété n'entraînent pas de privation de propriété, peuvent prétendre à une juste indemnisation. Conformément à la jurisprudence de la Cour, une disposition d'un traité dont la portée est analogue à une disposition de la Constitution susceptible d'être soumise au contrôle de la Cour formerait un ensemble indissociable avec la disposition constitutionnelle concernée.

A.9. Le Gouvernement flamand observe ensuite que les parties requérantes postulent, dans le développement de leurs griefs, que les dispositions attaquées peuvent avoir pour conséquence une interdiction de bâtir sur des terrains où il serait permis de le faire selon les plans de destination. Cette affirmation reposerait toutefois sur une erreur d'appréciation fondamentale du droit de l'aménagement du territoire en général et des conséquences juridiques des plans de destination en particulier. Le classement d'une parcelle dans une zone à bâtir ne confère en effet aucun droit de bâtir, ni *a fortiori* aucun droit absolu de bâtir. En effet, une demande de permis de bâtir doit non seulement être examinée à la lumière de sa conformité aux prescriptions en matière de destination et d'autres dispositions réglementaires éventuelles, telles que les règlements sur les bâtisses, mais également à la lumière de sa compatibilité avec le bon aménagement du territoire. Le droit commun de l'aménagement du territoire contiendrait ainsi déjà implicitement une « évaluation aquatique ».

En outre, poursuit le Gouvernement flamand, le refus d'un permis de bâtir ou de lotir pour une parcelle située dans une zone classée comme zone à bâtir ne conduit aucunement à l'octroi d'une indemnisation. Ce ne serait le cas - au demeurant avec des restrictions - que si la parcelle en question était affectée dans son ensemble par une interdiction absolue de bâtir en raison de sa situation dans une zone non destinée à la construction, plus précisément « lorsque l'interdiction de bâtir ou de lotir résultant d'un plan revêtu de la force obligatoire met fin à l'usage auquel un bien est affecté ou normalement destiné au jour précédant l'entrée en vigueur [du plan] » (article 35 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996), ou lorsque « un immeuble n'entre plus en ligne de compte pour un permis de bâtir, [...] ou de lotir, alors qu'il entrait encore en ligne de compte pour un permis de bâtir ou de lotir la veille de l'entrée en vigueur de ce plan définitif » (article 84 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire).

Il en découle, selon le Gouvernement flamand, que les inégalités de traitement critiquées sont inexistantes, de sorte que le moyen d'annulation manque de fondement.

A.10. Les parties requérantes répondent que l'« évaluation aquatique » va au-delà du contrôle du bon aménagement du territoire, en premier lieu parce qu'elle s'applique à chaque permis et donc pas seulement au permis d'urbanisme, et surtout parce que l'appréciation du bon aménagement du territoire ne constitue qu'un contrôle subsidiaire, dont l'intérêt et l'ampleur dépendent directement du caractère détaillé des conditions imposées dans les plans d'aménagement. Le refus d'octroyer un permis sur la base d'une « évaluation aquatique » négative ressemblerait aux interdictions absolues de bâtir telles qu'elles sont décrites dans le régime d'indemnisation des dommages résultant de la planification spatiale et dans le décret sur les dunes, plutôt qu'au refus d'octroyer un permis sur la base d'une incompatibilité avec le bon aménagement local ou le bon aménagement du territoire. Le fait que l'« évaluation aquatique » ne doive pas nécessairement conduire à une interdiction de bâtir ne contredirait pas cette analyse. Le seul fait de l'instauration d'un instrument susceptible d'induire une interdiction directe et absolue de bâtir pour certaines parcelles suffirait pour que les dispositions en cause puissent être violées.

A.11. Le fait que l'« évaluation aquatique » aille au-delà du contrôle du bon aménagement du territoire, et soit plus précisément applicable à chaque politique en matière de permis, n'est pas contesté par le Gouvernement flamand dans son mémoire en réplique. Il estime toutefois que la comparaison avec l'examen d'une demande de permis de bâtir se justifie parfaitement dans une affaire où les parties requérantes se plaignent uniquement de la prétendue interdiction de bâtir qui découlerait de l'« évaluation aquatique ».

A.12. Le Gouvernement flamand estime par ailleurs que les parties requérantes dénaturent également la réalité dans l'autre terme de la comparaison, à savoir les dispositions entreprises. Elles soutiennent ainsi systématiquement que les dispositions entreprises impliquent une interdiction de bâtir. Toutefois, ce serait exclusivement le cas pour les zones de rive. De surcroît, cette interdiction de bâtir ne s'applique qu'à une surface limitée, ne couvrant en principe rien de plus que les berges de la masse d'eau de surface concernée. L'interdiction de bâtir dans la zone de rive ne vaut que pour les nouvelles constructions et se limite évidemment à cette étroite zone elle-même, si bien que les effets juridiques d'une zone de rive ne différeraient pas ou différeraient peu de ceux d'un alignement.

Le Gouvernement flamand renvoie ensuite à l'article 17, § 2, de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables, qui permettait que des produits provenant des travaux de curage fussent placés sur une bande de cinq mètres à compter de la rive sans qu'une indemnité fût due pour ce faire. En ce qui concerne les cours d'eau navigables, il existe une servitude de chemins de halage et de marchepieds, qui occasionne une interdiction de bâtir sur environ 7,8 mètres.

L'« évaluation aquatique », de son côté, n'entraînerait qu'à titre subsidiaire l'interdiction de construire puisque cette évaluation conduit en premier lieu à l'imposition de conditions ou d'adaptations au plan ou au programme, ou à la limitation, la réparation ou la compensation des effets nocifs, notamment de la réduction de l'infiltration des eaux de pluie ou de la réduction de l'espace pour le système hydrologique. Ce n'est que quand les mesures visant à prévenir ou à réparer les effets nocifs n'ont pas d'impact positif que l'« évaluation aquatique » peut avoir pour conséquence le refus d'octroi d'un permis, mais le fait que cette condition soit remplie implique déjà que cela ne peut pour ainsi dire pas se produire en dehors des zones inondables.

Selon le Gouvernement flamand, même dans les zones inondables, il n'est pas non plus imposé d'interdiction de bâtir en tant que telle. En fonction de la nature de la zone, des travaux de construction pourront encore y être effectués (cabanes, routes revêtues, clôtures, constructions techniques) s'ils satisfont à l'évaluation aquatique. Toutefois, les zones inondables ne seraient délimitées que dans la zone extérieure, en dehors des zones d'habitat et des zones industrielles, donc dans des zones de destination où une interdiction de bâtir des habitations s'applique de toute manière.

A.13. Selon les parties requérantes, le fait que l'interdiction de bâtir ne s'applique qu'à une superficie limitée n'affecte pas la constatation qu'il s'agit effectivement d'une interdiction de bâtir, qui peut également porter sur des terrains situés dans des zones où il est permis de bâtir. La comparaison avec l'article 17, § 2, de la loi du 28 décembre 1967 serait bancale : la possibilité de placer des produits provenant de travaux de curage ne serait pas comparable à une interdiction absolue de bâtir. La servitude de chemins de halage et de marchepieds n'est applicable qu'aux voies d'eau navigables, donc uniquement à une partie très restreinte des voies d'eau dont les zones de rive sont actuellement affectées par une interdiction absolue de bâtir.

Au sujet des zones inondables, les parties requérantes déduisent des dispositions attaquées que l'objectif du législateur décréteur était précisément d'empêcher l'application normale des plans d'aménagement et des plans d'exécution spatiaux. En effet, s'il devait uniquement s'agir en l'occurrence de terrains sur lesquels les plans d'aménagement interdisent de bâtir, ces dispositions seraient superflues.

A.14. Le Gouvernement flamand conteste enfin la thèse des parties requérantes selon laquelle le décret ne contiendrait aucune obligation pour les concepteurs des plans d'aménagement de revoir ces plans afin d'imposer de manière systématique, par l'intermédiaire des plans de destination spatiaux, les restrictions qui découlent de l'évaluation aquatique. Il renvoie aux articles 36, § 3, et 42, § 4, du décret du 18 juillet 2003.

Le Gouvernement flamand conteste également la thèse des parties requérantes selon laquelle l'obligation d'acquisition, instaurée par l'article 17 du même décret, ne pourrait être prise en considération parce qu'il s'agit d'un autre instrument que l'indemnisation. Il estime bien au contraire que l'obligation d'acquisition peut donner lieu à l'indemnisation la plus étendue possible et peut plus précisément compenser le préjudice effectivement subi dans la mesure où cette compensation excède le préjudice que les particuliers doivent raisonnablement subir.

Le Gouvernement flamand conclut que, dans tous les cas où l'intérêt particulier est réellement sacrifié à l'intérêt général, *a fortiori* dans le cas d'une (rare) interdiction absolue de bâtir, le décret du 18 juillet 2003 prévoit bel et bien la compensation du préjudice subi, soit par l'obligation d'acquisition, soit par le régime d'indemnisation. Cela ne dérogerait pas essentiellement au régime en vigueur pour les autres « servitudes d'utilité publique », par exemple en ce qui concerne la conservation de la nature, la législation sur l'épandage et le droit commun de l'aménagement du territoire.

A.15. Les parties requérantes maintiennent leur thèse selon laquelle le décret n'implique aucune obligation d'introduction systématique, dans les plans d'aménagement, des restrictions découlant de l'évaluation aquatique. Les articles 42, § 4, et 36, § 3, du décret auraient uniquement trait aux adaptations des plans d'aménagement nécessaires sur la base des dispositions contraignantes des plans de gestion des bassins hydrographiques et des sous-bassins. Des biens pourraient cependant être affectés par une évaluation aquatique négative sans que cela découle de la partie contraignante de ces plans.

Les parties requérantes maintiennent également leur thèse selon laquelle l'obligation d'acquisition est d'un tout autre ordre que l'indemnisation du dommage subi. En effet, l'exercice de l'obligation d'acquisition prive le propriétaire de son droit de propriété. L'obligation d'acquisition ne peut en outre s'appliquer que dans un nombre restreint de cas.

A.16. Aux griefs de la partie requérante selon lesquels l'« évaluation aquatique » n'est, à tort, pas intégrée dans les plans d'aménagement, le Gouvernement flamand répond que les parties requérantes elles-mêmes soutiennent que cette « évaluation aquatique » va bien au-delà de l'aménagement du territoire, ce qui infirmerait leur raisonnement : l'« évaluation aquatique » n'est en premier lieu pas une mesure urbanistique, mais une mesure de politique (intégrée) de l'eau. Il répète ensuite que l'« évaluation aquatique » n'a pour effet d'entraîner une interdiction de bâtir qu'à titre subsidiaire et que la mesure entreprise ne contient nullement une interdiction générale de bâtir, si bien qu'on n'aperçoit pas pourquoi l'« évaluation aquatique » elle-même devrait être intégrée dans les plans de destination, alors que ce n'est le cas pour aucune des autres servitudes d'utilité publique.

- B -

B.1. Le décret de la Région flamande du 18 juillet 2003 entend créer le cadre juridique d'une « politique intégrée de l'eau » en Flandre. Il vise aussi à transposer la directive européenne 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

Selon l'article 4 du décret, la politique intégrée de l'eau est la politique orientée sur le développement coordonné et intégré, la gestion et la restauration de systèmes hydrologiques afin d'atteindre les conditions connexes nécessaires à conserver ce système hydrologique en tant que tel, et en vue de l'utilisation polyvalente, compte tenu des besoins des générations actuelles et futures. A cette fin sont créés différents instruments, parmi lesquels l'« évaluation aquatique », qui impose aux autorités d'avoir égard aux incidences de leurs décisions sur la politique de l'eau (article 8), ainsi qu'un régime particulier pour les zones de rive (articles 9 et 10).

La politique de l'eau est organisée à différents niveaux géographiques (bassins hydrographiques et districts hydrographiques, sous-bassins et parties de sous-bassins), pour chacun desquels des plans de gestion doivent être établis.

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.2.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Cet intérêt n'existe que si les dispositions attaquées sont de nature à affecter directement et défavorablement les parties requérantes.

B.2.2. Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; enfin, qu'il n'apparaisse pas que l'objet social ne soit pas ou plus réellement poursuivi.

B.2.3. Le Gouvernement flamand conteste que les dispositions attaquées puissent affecter directement et défavorablement les parties requérantes.

B.2.4. L'a.s.b.l. Landelijk Vlaanderen a pour objet, aux termes de l'article 3 de ses statuts, de « promouvoir et défendre les intérêts communs de tous ses membres en ce qui concerne leurs droits en matière immobilière au sens le plus large du terme ». Selon cette même disposition, l'association peut poser à cette fin tout acte qui concourt directement ou indirectement à cet objectif.

B.2.5. L'article 8 du décret du 18 juillet 2003 instaure l'« évaluation aquatique » comme instrument de la « politique intégrée de l'eau ». Les autorités qui doivent décider d'un permis, d'un plan ou d'un programme doivent veiller, en refusant le permis ou en refusant l'approbation du plan ou du programme, ou en imposant des conditions ou des adaptations

adéquates du plan ou du programme, à ce qu'il n'y ait aucune incidence négative ou à ce que celle-ci soit limitée au maximum et, si cela est impossible, à ce qu'elle soit réparée ou, en cas de diminution de l'infiltration des eaux pluviales ou de diminution de l'« espace pour le système d'eau », à ce qu'elle soit compensée.

En vertu de l'article 10, § 1er, 5°, du décret, aucune construction nouvelle au-dessus du sol ne peut être édiflée dans les zones de rive d'une « masse d'eau de surface », à l'exception des constructions nécessaires à la gestion de celle-ci ainsi qu'à l'accomplissement de la ou des fonctions qui lui sont attribuées, et à l'exception des travaux d'intérêt général et des constructions qui sont compatibles avec la ou les fonctions des zones de rive.

En vertu des articles 42, § 1er, et 46, § 1er, du décret, « les mesures contenues dans les plans de gestion des bassins et sous-bassins ne peuvent pas fixer des limitations ayant un effet absolu ou qui interdisent ou rendent impossibles des opérations qui sont conformes aux plans d'aménagement ou aux plans d'exécution spatiaux en vigueur en ce qui concerne l'aménagement du territoire, ni empêcher la réalisation de ces plans et de leurs prescriptions d'affectation, à l'exception des travaux ou opérations situés à l'intérieur de zones inondables ou dans les zones à digues [lire : zones de rive] ».

B.2.6. La deuxième partie requérante démontre qu'une partie au moins des catégories de personnes dont elle entend défendre les intérêts se verra refuser un permis sur la base d'une « évaluation aquatique » négative ou se verra imposer une restriction à l'exercice de son droit de propriété, en raison du classement du terrain en zone de rive ou en zone inondable. L'association a dès lors un intérêt à attaquer les dispositions précitées.

B.2.7. Dès lors que l'une des deux parties requérantes justifie d'un intérêt suffisant à son recours, il n'est pas nécessaire d'examiner si l'autre partie requérante justifie elle aussi d'un intérêt direct au même recours.

Quant au fond

B.3. Les moyens sont pris de la violation des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en corrélation avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Ils sont dirigés respectivement contre l'article 8 (premier moyen), contre l'article 10, § 1er, 5°, (deuxième moyen) et contre les articles 42, § 1er, et 46, § 1er, du décret (troisième moyen).

Les parties requérantes font valoir pour l'essentiel que les dispositions attaquées violent le droit de propriété et le principe d'égalité parce qu'elles ne prévoient pas de règles d'indemnisation.

B.4. Il découle des dispositions attaquées que certains travaux ou activités peuvent être interdits ou rendus impossibles. Bien que les propriétaires concernés ne soient pas expropriés, les dispositions constitutionnelles et conventionnelles invoquées s'opposent à ce que l'autorité publique impose à une catégorie déterminée de personnes des charges qui excèdent celles qu'un particulier peut être réputé devoir supporter dans l'intérêt général.

B.5. Il appartient au législateur décrétoal de prendre les mesures nécessaires en vue d'une bonne gestion de l'eau.

Sans doute serait-il souhaitable, du point de vue de la cohérence de la réglementation, que l'affectation spatiale d'un site corresponde aux prescriptions de conservation applicables à ce site et que, lorsque l'affectation spatiale ne peut plus être réalisée en raison des prescriptions de conservation, cette affectation spatiale soit dès lors adaptée - les articles 36, § 3, et 42, § 4, du décret poursuivent d'ailleurs cet objectif. Toutefois, le contrôle exercé par la Cour se limite au respect, par le législateur décrétoal, des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6. Il peut raisonnablement être admis que l'exercice, sans aucune restriction, du droit de propriété n'est pas conciliable en toute circonstance avec l'objectif d'une bonne gestion de l'eau.

B.7. La Cour doit encore examiner si les mesures contestées n'ont pas d'effets disproportionnés, en particulier en ce qu'elles contiennent une limitation du droit de propriété.

B.8. Il y a lieu de considérer que les mesures contestées règlent « l'usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens du deuxième alinéa de l'article 1er du Premier Protocole additionnel. Ces mesures ne seraient discriminatoires que si elles affectaient de manière excessive les droits des propriétaires concernés.

B.9.1. L'application de l'« évaluation aquatique » ne conduit pas automatiquement à une limitation du droit de propriété. L'article 8 attaqué prévoit en premier lieu que si une incidence négative est à redouter, des conditions doivent être imposées lors de l'octroi du permis ou de l'approbation du plan ou du programme en vue d'éviter l'effet dommageable ou de le limiter autant que possible. En second lieu, si l'effet négatif ne peut être évité ou limité en posant des conditions, les conditions à imposer doivent viser à la réparation ou - en cas de diminution de l'infiltration des eaux pluviales ou de diminution de l'espace pour le système hydrologique - à la compensation de cet effet. Ce n'est qu'en dernière instance, lorsqu'il apparaît que l'effet dommageable ne peut être évité, ni limité et que la réparation ou la compensation sont également impossibles que le permis ou l'approbation du plan ou du programme est refusé.

Les autorités, lorsqu'elles prennent une décision concernant un plan ou un programme ou un permis, doivent tenir compte des plans de gestion de l'eau pertinents, établis par le Gouvernement flamand, pour autant qu'ils existent, et la décision doit être motivée, « en évaluant en tout cas les objectifs et les principes de la politique intégrée de l'eau ».

Tant qu'aucun plan de gestion de l'eau n'a été établi, l'autorité qui délivre le permis doit, en cas de doute concernant une éventuelle incidence négative et concernant les conditions à imposer afin de prévenir, de limiter, de réparer ou de compenser cette incidence, demander l'avis de l'instance désignée par le Gouvernement flamand.

B.9.2. Dans les zones de rive, l'article 10, § 1er, 5°, attaqué instaure par contre une interdiction automatique de bâtir. La disposition fait une exception pour les constructions qui sont nécessaires à la gestion de la masse d'eau de surface ou à l'accomplissement de la ou des fonctions attribuées à celle-ci, pour les travaux d'intérêt général et pour les constructions qui sont compatibles avec la ou les fonctions de la zone de rive. La zone de rive concerne toutefois une bande de terrain étroite qui, en principe, ne comprend que les talus des masses d'eau de surface (article 9, § 1er, alinéa 1er, du décret). Le talus est une « bande de terrain du lit d'une masse d'eau de surface qui s'étend du sol du lit jusqu'au commencement du terrain naturel ou du sommet du talus » (article 3, § 2, 42°, du décret).

Ce n'est qu'en vue du fonctionnement naturel des systèmes hydrologiques, de la conservation de la nature ou de la protection contre l'érosion ou l'apport de sédiments, de pesticides et d'engrais, qu'une zone de rive plus large peut être délimitée, de façon motivée, dans le plan de gestion du bassin ou du sous-bassin (article 9, § 1er, alinéa 2, du décret).

B.9.3. En vertu des articles 42, § 1er, et 46, § 1er, attaqués, des restrictions peuvent être établies, dans les zones de rive et les zones inondables, qui interdisent ou rendent impossibles des travaux ou des activités conformes aux plans d'aménagement ou aux plans d'exécution spatiaux en vigueur en ce qui concerne l'aménagement du territoire et qui peuvent empêcher la réalisation de ces plans et de leurs prescriptions d'affectation. Ces restrictions figurent dans les plans de gestion des sous-bassins et des parties de sous-bassins.

En ce qui concerne les zones de rive, ces dispositions confirment l'interdiction de bâtir qui résulte de l'article 10, § 1er, 5°, du décret.

Une zone inondable est une « zone délimitée par des digues capitales, des digues intérieures, des bords de vallée ou autrement, qui, à des moments réguliers, sera inondée ou pourra être inondée de façon contrôlée ou non, et qui dès lors remplit ou peut remplir une fonction d'emmagasinement d'eau » (article 3, § 2, 44°, du décret). Les zones inondables sont délimitées dans les plans de gestion des bassins hydrographiques et les plans de gestion des sous-bassins. Il résulte de la nature même de ces zones que celles-ci, en principe, n'entrent pas en ligne de compte pour des travaux de construction.

B.9.4. Il découle de ce qui précède que les articles attaqués aboutiront dans un nombre de cas limité seulement à une interdiction de bâtir ou d'exploiter. On peut considérer qu'il est conforme tant à l'intérêt général d'une bonne gestion de l'eau qu'à l'intérêt individuel des propriétaires concernés que des restrictions soient imposées, dans ces cas, à l'exercice du droit de propriété.

Le décret prévoit en outre une structure d'organisation fort développée pour l'élaboration et le suivi des plans de gestion précités aux différents niveaux géographiques. Il est tenu compte à cet égard de la nature pluridisciplinaire de la gestion globale de l'eau et du fait que celle-ci dépasse le domaine de la gestion proprement dit, ainsi que de la représentation des groupements d'intérêts sociaux et de la possibilité de participation de la population.

Enfin, tant les décisions de refus fondées sur l'« évaluation aquatique » prévue à l'article 8 que les arrêtés du Gouvernement flamand fixant les plans de gestion de l'eau peuvent être attaqués devant le Conseil d'Etat.

B.10. Sans qu'il soit nécessaire de comparer minutieusement la situation des propriétaires concernés avec celle des autres propriétaires, les dispositions attaquées doivent par conséquent être considérées comme des restrictions que l'autorité publique impose au droit de propriété dans l'intérêt général et qui n'ont pas pour effet que cette autorité serait tenue à indemnisation, dès lors qu'en raison de leur nature et des garanties offertes, on ne saurait raisonnablement considérer que ces mesures portent atteinte de manière disproportionnée aux droits des propriétaires concernés.

Quant aux griefs qui sont déduits des traitements différents réservés aux propriétaires concernés, en ce que le décret du 18 juillet 2003 prévoit une obligation d'indemnisation ou d'acquisition dans certains cas seulement (articles 10, § 2, et 17), ils ne se rapportent pas aux dispositions attaquées, de sorte que la Cour ne peut les prendre en considération.

B.11. Les moyens ne peuvent être accueillis.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 9 février 2005.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts