

Numéro du rôle : 3332
Arrêt n°156/2005 du 20 octobre 2005

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 146, alinéa 1er, 6°, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, posée par le Tribunal de première instance de Bruges.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe et E. Derycke, 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 et procédure*

Par jugement du 5 janvier 2005 en cause du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Tielt contre E. Maes et M. Vande Vyvere, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 12 janvier 2005, le Tribunal de première instance de Bruges a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 146, [alinéa 1er,] 6°, du décret [de la Région flamande] du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire viole-t-il l'article 12, alinéa 2, et l'article 14 de la Constitution ainsi que l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en ce qu'il confère au terme ' infraction ' un champ d'application indéterminé et indéterminable et qu'il ne répond en rien à l'exigence de précision, de clarté et de prévisibilité à laquelle doivent pourtant satisfaire les lois pénales ? ».

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

- le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Tielt, Tramstraat 2, 8700 Tielt;
- E. Maes et M.-J. Vande Vyvere, demeurant à 8740 Pittem, Sint-Jozefsstraat 11;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 14 septembre 2005 :

- ont comparu :

. Me P. Bekaert, avocat au barreau de Bruges, pour le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Tielt;

. Me I. Gabriëls, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me A. Lust, avocat au barreau de Bruges, pour E. Maes et M.-J. Vande Vyvere;

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

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Se fondant sur les articles 146, alinéa 1er, 6°, 149 et 151 du décret du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire », la partie intervenante volontaire devant le juge *a quo* demande, à titre de mesure

de réparation, que les défendeurs devant ladite juridiction arrachent un certain nombre d'arbres qu'ils ont plantés.

C'est dans le cadre de cette procédure que le juge *a quo* a posé la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position des défendeurs devant le juge a quo

A.1. Les défendeurs devant le juge *a quo* rappellent tout d'abord la jurisprudence de la Cour relative au principe de légalité en matière pénale. Ils renvoient à cet égard aux arrêts n° 128/2002 du 10 juillet 2002, n° 157/2004 du 6 octobre 2004, n° 158/2004 du 20 octobre 2004 et n° 27/2005 du 2 février 2005.

L'arrêt n° 69/2003 ferait spécialement apparaître l'inadmissibilité d'un certain nombre d'incriminations formulées de manière particulièrement générale. Ainsi, la notion de « faute » serait insuffisamment précise.

A.2. En l'espèce, l'article 146, alinéa 1er, 6°, du décret du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire » serait insuffisamment précis, puisqu'on ne peut discerner avec suffisamment de certitude ce qu'il y a lieu d'entendre par « une infraction aux plans d'aménagement [...] de quelque façon qu'il [lire : que ce] soit ».

Les défendeurs devant le juge *a quo* considèrent en outre que cette disposition rendrait punissable la simple modification de la fonction d'une parcelle de terrain, d'un bâtiment ou d'une partie de bâtiment, même si cette modification ne nécessite pas d'autorisation. Cette situation aurait plusieurs effets absurdes.

Ainsi, depuis la modification de l'article 146, alinéa 1er, 6°, du décret du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire » par l'article 46 du décret du 21 novembre 2003, des travaux et opérations autorisés de manière illégale ne peuvent plus constituer une infraction aux plans d'aménagement, alors que des travaux et opérations qui ne sont pas soumis à autorisation pourraient constituer une infraction à ces plans. Selon une certaine jurisprudence, les travaux qui n'influencent pas la destination du bien ne seraient néanmoins pas punissables. Cette jurisprudence est cependant exceptionnelle. En outre, il n'est pas évident pour le citoyen de déterminer si le juge va considérer que des travaux ou des opérations n'ont pas d'influence sur la destination du bien.

A.3. Les défendeurs devant le juge *a quo* en concluent que la disposition pénale que contient l'article 146, alinéa 1er, 6°, du décret du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire » est insuffisamment précise et est imprévisible.

A.4. Selon eux, la thèse du Gouvernement flamand revient à dire qu'on laisse au pouvoir exécutif et au juge le soin de déterminer quels travaux, opérations ou modifications urbanistiques seront sanctionnés. Pareille délégation de la part du législateur au pouvoir exécutif ou au juge n'est pas compatible avec les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, ni avec la jurisprudence de la Cour en la matière.

De surcroît, il s'agit en l'espèce de plans d'aménagement et de règlements qui peuvent être adoptés par un grand nombre d'administrations et qui, en outre, ne contiendraient pas une réglementation univoque, applicable de manière identique à l'ensemble des citoyens. Contrairement aux plans particuliers d'aménagement, qui comportent des prescriptions détaillées, les plans de secteur et les plans généraux d'aménagement ne précisent généralement pas quels travaux, opérations ou modifications sont autorisés ou non, mais se limitent ordinairement à une définition très générale de la destination d'une partie déterminée du territoire de la Région flamande. Le caractère général de ces prescriptions, qui diffèrent d'une zone à l'autre, a pour effet que les notions « une infraction » et « de quelque façon qu'il [lire : que ce] soit » sont générales et imprécises.

A.5. Le fait que le juge puisse y remédier en considérant que des opérations, travaux ou modifications n'influencent pas la destination du bien n'est pas pertinent, puisqu'il n'appartiendrait pas au juge de soustraire une opération à la loi pénale. Ceci ne ferait que créer une insécurité juridique supplémentaire.

Position de la partie intervenante volontaire devant le juge a quo

A.6. Selon la partie intervenante volontaire devant le juge *a quo*, la légalité d'une disposition pénale requiert que, lue en combinaison avec d'autres dispositions, elle décrive de manière suffisamment précise le comportement rendu punissable. Cette condition serait remplie lorsqu'il est possible pour les personnes auxquelles la disposition pénale s'applique de connaître les faits et omissions qui entraînent leur responsabilité pénale, même si la description plus précise en est laissée au juge.

A.7. En l'espèce, il est effectivement possible, selon cette partie, de donner une interprétation sensée à la disposition en cause. En effet, l'infraction aux plans d'aménagement exige une contradiction avec la destination. Il n'y a pas d'infraction aux plans d'aménagement et aux règlements lorsque les opérations n'ont aucune influence sur la destination. Ceci est admis par la jurisprudence et notamment par la section d'administration du Conseil d'Etat.

En outre, la contradiction avec les plans d'aménagement et les règlements serait incontestable, puisque les défendeurs ont entièrement boisé une parcelle de terre agricole, après que leur demande de permis y afférente eut été refusée. De telles opérations seraient bien évidemment contraires à la destination.

Position du Gouvernement flamand

A.8. Le Gouvernement flamand reconnaît que le principe de légalité en matière pénale, inscrit aux articles 12 et 14 de la Constitution, à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, a pour effet que les lois pénales doivent être rédigées en des termes précis, clairs et prévisibles. Ceci ressort tant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que de celle de la Cour d'arbitrage.

A.9. C'est toutefois dans son ensemble que l'incrimination d'un comportement doit faire l'objet d'un contrôle au regard du principe de légalité en matière pénale.

Ceci a pour effet que, dans le cas d'une incrimination « par référence », par laquelle le législateur sanctionne des comportements contraires à des règles édictées par une autre autorité que lui-même et définit seulement la peine liée à la violation de normes établies par d'autres, comme c'est le cas en l'espèce, il y a lieu d'examiner la précision, la clarté et la prévisibilité de la norme visée en combinaison avec la norme de cette autre autorité, dont la transgression est rendue punissable.

A.10. Le Gouvernement flamand estime qu'il faut par conséquent lire l'article 146, alinéa 1er, 6°, du décret du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire » en combinaison avec le plan d'aménagement ou le règlement auquel il aurait été porté atteinte.

Le juge *a quo* ne précise toutefois pas à quel plan d'aménagement ou à quelle disposition réglementaire il aurait été porté atteinte en l'espèce. La Cour ne pourrait dès lors pas effectuer le contrôle de l'infraction au regard du principe de légalité.

Selon le Gouvernement flamand, la disposition en cause serait au demeurant suffisamment claire. Au cas où un plan d'aménagement ou un règlement ne satisferait pas à cette condition, il revient au juge d'écarter cet acte administratif en vertu de l'article 159 de la Constitution.

A.11. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand fait valoir que la disposition en cause ne peut être interprétée autrement que comme sanctionnant l'exécution de travaux, opérations ou modifications sans l'autorisation prescrite ou en violation des prescriptions de destination de la zone en cause. Les actes matériels visés se limitent aux opérations soumises à autorisation qui sont mentionnées à l'article 99, § 1er, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999. Les exemples cités par les défendeurs devant le juge *a quo* ne relèvent manifestement pas de cet article.

- B -

B.1. L'article 146, alinéa 1er, 6°, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire », tel qu'il a été modifié par l'article 46 du décret du 21 novembre 2003 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et du [lire : le] décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 », dispose :

« Est punie [lire : puni] d'un emprisonnement de 8 jours à 5 ans et d'une amende de 26 euros à 400.000 euros ou de l'une de ces peines, quiconque :

[...]

6° commet une infraction aux plans d'aménagement et règlements qui ont été établis conformément aux dispositions du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 et qui restent en vigueur aussi longtemps et dans la mesure où ils ne sont pas remplacés par de nouvelles prescriptions émises en vertu du présent décret, après la date d'entrée en vigueur du présent décret, ou poursuit ou maintient cette infraction, de quelque façon qu'il [lire : que ce] soit ».

B.2. Le juge a quo demande si cette disposition est compatible avec les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution ainsi qu'avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en tant que la notion d'« infraction » serait insuffisamment claire, précise et prévisible.

B.3.1. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ».

L'article 14 de la Constitution énonce :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi ».

L'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme énonce :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De

même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

L'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Nul ne sera condamné pour des actions ou omissions qui ne constituaient pas un acte délictueux d'après le droit national ou international au moment où elles ont été commises. De même, il ne sera infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise. Si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier ».

B.3.2. En vertu de l'article 26, § 1er, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, modifié par la loi spéciale du 9 mars 2003, la Cour est compétente pour contrôler les normes législatives au regard des articles du titre II « Des Belges et de leurs droits » et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution. Toutefois, lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à une ou plusieurs des dispositions constitutionnelles précitées, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans les dispositions constitutionnelles en cause. Il s'ensuit que, lorsqu'est alléguée la violation d'une disposition du titre II ou des articles 170, 172 ou 191 de la Constitution, la Cour tient compte, dans son examen, des dispositions de droit international qui garantissent des droits ou libertés analogues.

B.4.1. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et sous quelle forme des poursuites pénales sont possibles et, d'autre part, d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Le principe de légalité en matière pénale procède en outre de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de

manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

B.4.2. Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, de déterminer si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité garanti par l'article 12, alinéa 2, de la Constitution.

B.5.1. Le décret du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire » prévoit des schémas de structure d'aménagement (article 18) et des plans d'exécution spatiaux (article 37). Un plan d'exécution spatial comprend :

- « 1° un plan graphique indiquant la ou les zone(s) visée(s) par le plan;
- 2° les prescriptions urbanistiques correspondantes en matière de destination, d'aménagement et/ou de gestion;
- 3° une description de la situation de fait et de la situation juridique;
- 4° la relation avec le schéma de structure d'aménagement ou les schémas de structure d'aménagement auquel/auxquels il donne exécution;
- 5° le cas échéant, une énumération la plus limitative possible des prescriptions qui sont contraires au plan d'exécution spatial et qui sont abrogées;
- 6° le cas échéant, le rapport de sécurité spatiale, le rapport d'incidence sur l'environnement concernant le plan et/ou l'évaluation adéquate.

Le plan graphique qui indique la ou les zone(s) à laquelle/auxquelles il s'applique et les prescriptions urbanistiques correspondantes ont force de règlement » (article 38, § 1er, du décret du 18 mai 1999).

En outre, le Gouvernement flamand, les conseils provinciaux et les conseils communaux peuvent édicter des règlements urbanistiques qui contiennent des prescriptions de nature

urbanistique et doivent être conformes à la réglementation en la matière (article 54, alinéa 3, du décret du 18 mai 1999).

B.5.2. Dans l'attente de l'approbation des plans précités, les plans d'aménagement existants restent en vigueur, afin d'éviter que naisse un vide juridique (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1332/8, p. 8).

L'article 200 du décret du 18 mai 1999 énonce à ce propos :

« Les dispositions réglementaires existantes qui relèvent du champ d'application du présent décret et qui ne sont pas contraires à celui-ci, restent en vigueur jusqu'à ce qu'elles soient modifiées, abrogées ou remplacées par des arrêtés pris en vertu du présent décret.

Toute violation des dispositions réglementaires visées à l'alinéa premier, ultérieure à l'entrée en vigueur du présent décret, est punie des sanctions prévues par ce décret ».

Conformément à l'article 201 du décret du 18 mai 1999, « [les] prescriptions des plans d'exécution spatiaux remplacent, pour le territoire auquel ils ont trait, les prescriptions des plans d'aménagement, sauf stipulation contraire expresse dans le plan d'exécution spatiale [lire : spatial] ».

L'article 172 du décret du 18 mai 1999 dispose que les plans généraux d'aménagement et les plans particuliers d'aménagement qui ont été approuvés avant l'entrée en vigueur de l'arrêté ou des arrêtés ayant établi le plan de secteur dans lequel étaient situées ces communes ou des parties de celles-ci et qui n'ont pas été entièrement ou partiellement revus après l'entrée en vigueur de cet arrêté sont abrogés de plein droit. Ceci ne vaut cependant pas pour les plans généraux et particuliers d'aménagement, ou les parties de ceux-ci, dont le Gouvernement flamand a décidé qu'ils étaient conservés au registre des plans, conformément à l'article 190, alinéa 2, du décret du 18 mai 1999.

B.6.1. Conformément à l'article 146, alinéa 1er, 2°, du décret du 18 mai 1999, est punissable quiconque

« exécute, poursuit ou maintient des opérations, travaux ou modifications contraires à un plan d'exécution spatial, tel que visé aux articles 37 jusqu'à [lire : à] 53, à un projet de plan d'exécution spatial pour lequel a été appliqué l'article 102 ou 103, §§ 1er, 3 et 4, ou aux

règlements urbanistiques et règlements de lotissement, visés aux articles 54 jusqu'à [lire : à] 60 inclus à moins que les travaux, opérations ou modifications réalisés soient autorisés ».

B.6.2. La disposition en cause applique cette mesure aux plans d'aménagement et aux règlements qui ont été établis selon les dispositions du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, et qui, comme il est indiqué en B.5.2, sont restés applicables après l'entrée en vigueur du décret du 18 mai 1999.

B.7.1. Bien que la description « commettre, poursuivre ou maintenir une infraction, de quelque façon » qui est utilisée dans la disposition en cause soit en apparence plus large que la formulation utilisée dans l'article 146, alinéa 1er, 2°, du décret du 18 mai 1999 (« exécuter, poursuivre ou maintenir des opérations, travaux ou modifications contraires à »), les travaux préparatoires de ces dispositions montrent que le législateur décrétoal visait un seul et même objectif.

Dans les travaux préparatoires du décret du 18 mai 1999, il est dit concernant ces dispositions :

« Les infractions aux plans d'exécution et aux plans de secteur sont, comme telles, également rendues punissables, mais uniquement pour ce qui concerne les infractions commises à compter de l'entrée en vigueur du présent décret » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1332/1, p. 71).

Lors de la modification de l'article 146 par l'article 46 du décret du 21 novembre 2003, le législateur décrétoal n'a pas non plus fait la distinction entre les deux dispositions. Dans les travaux préparatoires concernant l'article 146 du décret du 18 mai 1999, il est dit :

« A l'article 146 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (sanctions), l'exécution, la poursuite et parfois également le maintien d'opérations, de travaux ou de modifications contraires aux plans de secteur et aux plans d'exécution spatiaux sont rendus punissables » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1800/3, p. 9).

B.7.2. Les « infractions » commises « de quelque façon » visées à l'article 146, alinéa 1er, 6°, du décret du 18 mai 1999 concernent dès lors des travaux, opérations ou modifications contraires aux plans d'aménagement et aux règlements mentionnés dans la disposition litigieuse.

Ceci est confirmé, pour autant que ce soit nécessaire, par l'ajout, par l'article 46 du décret du 21 novembre 2003, de la précision que ces infractions ne sont pas punissables lorsque « les travaux, opérations ou modifications réalisés [sont] autorisés ».

B.8.1. Il ressort également de la disposition en cause que les faits punissables visés par l'incrimination concernent tant les opérations, travaux ou modifications qui sont soumis à une autorisation que ceux qui ne sont pas soumis à une autorisation. Un amendement qui visait à limiter le champ d'application de la disposition en cause aux opérations, travaux ou modifications soumis à une autorisation (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1332/6, p. 15) a été rejeté après que le ministre eut déclaré :

« les infractions aux prescriptions de plans d'exécution spatiaux et de règlements qui ne sont pas soumises à autorisation doivent également être rendues punissables » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1332/8, p. 106).

B.8.2. Comme le révèle la modification de la disposition litigieuse par l'article 46 du décret du 21 novembre 2003, la sanction ne s'applique cependant pas dans le cas d'opérations, travaux ou modifications autorisés.

B.9.1. Les parties défenderesses devant le juge *a quo* soutiennent que l'application de la disposition litigieuse à des travaux, opérations ou modifications qui ne sont pas soumis à une autorisation conduirait à des imprécisions, la disposition ne satisfaisant dès lors plus au principe de légalité en matière pénale.

B.9.2. Les considérations mentionnées en B.8.1 font apparaître que la disposition litigieuse s'applique également aux travaux, opérations et modifications qui ne sont pas soumis à une autorisation.

B.10.1. Les cours et tribunaux compétents doivent toutefois vérifier si ces travaux, opérations et modifications non soumis à une autorisation sont contraires aux plans d'aménagement et aux règlements visés dans la disposition litigieuse.

B.10.2. Le contenu des différents types de plans d'aménagement dont la violation est sanctionnée par la disposition en cause est précisé dans le décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996.

B.10.3. Conformément à l'article 10 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, un plan de secteur contient :

« 1° l'indication de la situation existante;

2° les mesures d'aménagement requises par les besoins économiques et sociaux du secteur;

3° les mesures d'aménagement du réseau des principales voies de communication.

Il peut comporter également :

1° des prescriptions générales d'ordre esthétique;

2° tout ou partie des matières que comporte un plan général communal selon ce qui est énuméré ci-après ».

Le contenu des plans de secteur est spécifié dans l'arrêté royal du 28 décembre 1972 « relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur » qui définit les zones de destination des plans de secteur.

B.10.4. Parmi les plans communaux, une distinction est faite entre les plans généraux et les plans particuliers d'aménagement. Les articles 13 et 14 du décret susvisé disposent à cet égard :

« Art. 13. Le plan général d'aménagement indique pour l'ensemble du territoire :

1° la situation existante;

2° l'affectation générale de diverses zones du territoire à l'habitation, à l'industrie, à l'agriculture ou à tout autre usage;

3° le tracé des principales modifications à apporter au réseau existant des voies de communication, compte tenu des indications fournies par l'Administration des Routes et des Communications du Ministère de la Communauté flamande pour ce qui concerne la voirie de la Région flamande, et par le service technique provincial pour la voirie provinciale.

Il peut indiquer en outre :

4° les emplacements prévus par les espaces verts, réserves boisées, plaines de sport et cimetières, ainsi que pour les bâtiments publics et les monuments;

5° des prescriptions générales d'ordre esthétique;

6° des règles générales relatives à l'implantation et au volume des constructions à ériger.

Les prescriptions énumérées ci-dessus peuvent impliquer des restrictions au droit de propriété, l'interdiction de bâtir y comprise.

Le plan général s'inspire, en les complétant, des indications et stipulations du plan régional ou de secteur, s'il en existe. Il peut au besoin y déroger.

Art. 14. Le plan particulier d'aménagement indique, pour la partie du territoire communal qu'il détermine :

1° la situation existante;

2° l'affectation détaillée des zones visées au 2° de l'article 13;

3° le tracé de toutes les modifications à apporter au réseau existant des voies de communication;

4° les prescriptions relatives à l'implantation, au volume et à l'esthétique des constructions et clôtures, ainsi que celles relatives aux cours et jardins.

Il peut indiquer en outre :

5° les prescriptions relatives à l'établissement et à l'équipement de la voirie, aux zones de recul et aux plantations;

6° les emplacements prévus pour les espaces verts, réserves boisées, plaines de sport et cimetières, ainsi que pour les bâtiments publics et les monuments;

7° si un remembrement ou un relotissement s'avère nécessaire, les limites des lots nouveaux, avec mention que ces limites sont susceptibles d'être modifiées par le collège échevinal, moyennant approbation du Gouvernement flamand.

Les prescriptions énumérées ci-dessus peuvent impliquer des restrictions au droit de propriété, l'interdiction de bâtir y comprise.

Lorsqu'il existe un plan régional, de secteur ou général, le plan particulier se conforme à leur [lire : leurs] directives et dispositions et les complète. Si nécessaire, il peut y déroger.

Un plan particulier d'aménagement dérogeant des [lire : aux] prescriptions du plan de secteur peut également être approuvé lorsque la commune a décidé de dresser un schéma d'aménagement spatial communal, tel que visé à l'article 20, § 1er, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, à condition qu'il y ait une pondération spatiale, entre autres sur la base des principes du schéma de structure d'aménagement de la Flandre et à condition que le plan particulier d'aménagement ait été provisoirement adopté avant le 1er novembre 2006. Les plans particuliers d'aménagement qui dérogent au plan de secteur et qui ont été provisoirement adoptés après le 1er novembre 2006, ne peuvent être adoptés définitivement jusqu'au 1er mai 2008 par le conseil communal que lorsque leurs

dispositions sont conformes à un schéma de structure spatial [lire : d'aménagement] communal au moins fixé provisoirement. Après le 1er mai 2008, le conseil communal ne peut plus adopter des [lire : de] plans particuliers d'aménagement dérogatoires.

L'approbation du plan particulier par le Gouvernement flamand exempte la commune de toutes autres formalités légales en matière de plans d'alignement ».

B.10.5. Par conséquent, ces plans contiennent des prescriptions urbanistiques relatives à la destination, à l'aménagement et/ou à la gestion de la zone ou des zones auxquelles le plan est applicable. Ces prescriptions urbanistiques peuvent impliquer des restrictions au droit de propriété, y compris l'interdiction de bâtir (articles 13 et 14 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996).

B.10.6. Conformément à l'article 2, § 1er, du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, « [toutes] les prescriptions des plans d'aménagement, qu'elles soient ou non représentées graphiquement, ont même force obligatoire » et « [les] plans ont valeur réglementaire ».

B.10.7. Les travaux, opérations ou modifications – qu'ils soient soumis ou non à une autorisation – ne sont dès lors punissables qu'en tant qu'ils sont contraires aux prescriptions urbanistiques relatives à la destination, à l'aménagement et/ou à la gestion de la zone édictées dans les plans.

B.11. L'article 145^{sexies} du décret du 18 mai 1999, inséré par l'article 4 du décret du 22 avril 2005 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et du [lire : le] décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 », fait encore apparaître qu'un certain nombre de travaux, d'opérations et de modifications sont autorisés dans toutes les zones. L'article 145^{sexies} énonce à ce propos :

« § 1. Dans toutes les zones indiquées sur les plans de secteur, il est possible d'autoriser, outre les travaux, les opérations et les modifications axés sur la réalisation de l'affectation, des travaux, opérations et modifications, activités ou établissements à conditions [lire : condition] qu'ils soient axés sur le maintien, le développement et la réparation de la nature, de l'environnement naturel et des valeurs de sites et pour autant qu'ils ne compromettent pas la réalisation de l'affectation général [lire : générale] par leur impact limité.

§ 2. Dans toutes les zones indiquées sur les plans de secteur, il est possible d'autoriser, outre les travaux, opérations et modifications axés sur la réalisation de l'affectation, des travaux, opérations et des modifications, activités ou établissements axés sur le maintien, le développement et la réparation de la nature, de l'environnement naturel et des valeurs de sites, pour autant qu'ils ne compromettent pas la réalisation de l'affectation général [lire : générale] par leur impact limité.

En ce qui concerne les travaux, opérations ou modifications non exemptés de l'obligation d'autorisation urbanistique [lire : de permis d'urbanisme] et qui sont liés à des activités occasionnelles ou socio-culturelles et récréatives dynamiques, seule une autorisation urbanistique [lire : seul un permis d'urbanisme] temporaire peut être délivrée [lire : délivré], ou une autorisation urbanistique [lire : un permis d'urbanisme] à condition que les travaux, opérations ou modifications ne peuvent [lire : puissent] être réalisés que pendant une période spécifique ou à certains moments.

Les activités socio-culturelles ou récréatives dont les établissements organisateurs sont assujettis à l'obligation d'une autorisation écologique [lire : d'un permis d'environnement] ne peuvent en tout cas n'être [lire : être] accordées [lire : autorisées] que sur [une] base occasionnelle.

§ 3. Le Gouvernement flamand peut stipuler [lire : préciser] les modalités de l'application du présent article ».

B.12.1. Eu égard à ce qui précède, l'article 146, alinéa 1er, 6°, du décret du 18 mai 1999, qui rend punissables des travaux, opérations ou modifications contraires aux plans d'aménagement et aux règlements mentionnés dans la disposition en cause, même s'ils ne sont pas soumis à une autorisation, définit le comportement litigieux de manière suffisamment précise et claire.

Cette disposition est dès lors conforme aux conditions fixées par les articles 12 et 14 de la Constitution lus ou non en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.12.2. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 146, alinéa 1er, 6°, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire ne viole pas les articles 12, alinéa 2, et 14 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 20 octobre 2005.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts