

Numéro du rôle : 4971
Arrêt n° 22/2011 du 3 février 2011

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles 6.1.1, alinéas 3 et 4, et 6.1.2 du « Code flamand de l'aménagement du territoire » (coordination du 15 mai 2009), posées par le Tribunal de première instance de Courtrai.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par jugement du 8 juin 2010 en cause de Piet Vanhoutte, agissant en sa qualité d'inspecteur urbaniste régional, contre Willy Vermeulen, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 25 juin 2010, le Tribunal de première instance de Courtrai a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il le droit de propriété du tiers lésé par le maintien d'une construction illégale, garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1.1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combiné ou non avec le principe de légalité et avec le principe de confiance, en ce que cette disposition empêche qu'il soit encore fait droit à l'action publique intentée dans les délais auprès de la juridiction de jugement en vue de la remise dans le pristin état ou de la remise dans l'état légal, si le maintien de cette construction n'est plus punissable au moment de la décision ?

2. L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il le principe de *standstill*, contenu dans l'article 23 de la Constitution, en laissant s'éteindre - sans prévoir d'alternative - des droits d'action déjà existants et exercés devant le juge par les pouvoirs publics en vue de restaurer le bon aménagement du territoire, à la suite d'une dépenalisation de l'infraction de maintien, alors que cette dépenalisation laisse intacte, tant *de facto* que *de jure*, l'atteinte concrète au bon aménagement du territoire ?

3. Les articles 6.1.1, alinéa 3, 6.1.1, alinéa 4, et 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire violent-ils le principe de *standstill*, contenu dans l'article 23 de la Constitution, en ce que, combinées, ces dispositions rendent totalement impossible l'imposition d'une mesure de réparation pour cause de faits de maintien et font ainsi dépendre *de facto* la possibilité pour l'autorité de réparer des situations irrégulières de l'existence d'un auteur auquel l'infraction constituée par la construction est imputable, alors que cette circonstance est sans aucun rapport avec le dommage que la situation illégale cause au bon aménagement du territoire ?

4. Les articles 6.1.1, alinéa 3, et 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, combinées, ces dispositions ont pour effet que la personne qui maintient une situation en dehors d'une zone vulnérable du point de vue spatial et parallèlement à laquelle un constructeur peut encore être poursuivi pour l'infraction constituée par la construction peut encourir les conséquences d'une mesure de réparation imposée, alors que cette même personne ne doit pas subir ces conséquences s'il n'est plus possible de poursuivre un constructeur pour l'infraction constituée par la construction ? ».

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 22 décembre 2010 :

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

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J. Spreutels ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Dans l'affaire pendante devant le Tribunal de première instance de Courtrai, le débat porte sur la question de savoir si une demande de réparation à la requête de l'inspecteur urbaniste peut encore être accueillie par le juge lorsqu'elle est fondée sur le maintien irrégulier de constructions dans des zones autres que des zones vulnérables du point de vue spatial.

Le juge *a quo* constate qu'au 1er septembre 2009, les articles 6.1.1, alinéas 3 et 4, et 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009, sont d'application. Les articles précités ont pour effet qu'une demande de réparation ne peut plus être accueillie si l'infraction de maintien n'est plus érigée en infraction au moment de la décision. L'infraction de maintien commise dans des zones non vulnérables du point de vue spatial ayant été dépenalisée, la demande de réparation est également caduque.

L'inspecteur urbaniste régional demande au Tribunal de première instance de poser les questions préjudicielles mentionnées plus haut; le juge *a quo* fait droit à cette demande.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1.1. Le Gouvernement flamand affirme qu'il ne saurait s'agir en l'espèce d'une privation de propriété au sens de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il faut uniquement examiner si la réglementation contestée est compatible avec l'article 1er, deuxième alinéa, du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Gouvernement flamand déclare ne pas voir comment il pourrait être question d'une limitation du droit de propriété d'un « tiers préjudicié par le maintien d'une construction illégale ». Dans les affaires ayant donné lieu à la question préjudicielle, aucun justiciable particulier ne s'est manifesté en tant que « tiers préjudicié ». Des autorités publiques comme l'inspecteur urbaniste et le collège des bourgmestre et échevins ne peuvent se prévaloir des garanties de la Convention européenne des droits de l'homme, laquelle vise à protéger les personnes privées contre l'intervention arbitraire de l'autorité publique.

En outre, on ne voit pas comment l'autorité publique qui introduit une demande de réparation pourrait être considérée comme un « tiers préjudicié » dont le droit de propriété est restreint.

Dans divers arrêts de la Cour, il a été confirmé que l'action publique en réparation vise à préserver l'intérêt général. Cette demande ne peut être introduite que lorsque l'action publique a été mise en mouvement. La personne qui est personnellement préjudiciée par l'infraction en matière d'urbanisme peut se constituer partie civile dans le procès pénal et demander la remise en état des lieux ou mettre elle-même en mouvement l'action publique.

A.1.2. Selon le Gouvernement flamand, il n'y a en tout cas pas d'atteinte disproportionnée au droit de propriété. Il appartient au législateur décrétaal de juger s'il est opportun de faire poursuivre des infractions déterminées, afin de permettre la remise en état des lieux. En l'espèce, il a estimé qu'il n'était plus défendable du point de vue social d'autoriser encore l'action publique en réparation, dès lors que l'infraction originaire n'était plus punissable.

Le Gouvernement flamand souligne que la disposition en cause concerne uniquement des demandes de réparation introduites dans le cadre d'infractions de maintien qui ne sont plus punissables, de sorte que les demandes de réparation fondées sur l'infraction constituée par la construction peuvent encore être accueillies. En outre, une demande de réparation reste possible pour les infractions constituées par une construction ou par son maintien dans des zones vulnérables du point de vue spatial. Il faut encore ajouter que la mesure ne concerne que l'action publique en réparation. La possibilité pour la partie civile de demander réparation en tant que « tiers préjudicié par la construction illégale » demeure intacte. Enfin, les délais de prescription de l'action publique en réparation fondée sur l'infraction constituée par une construction sont désormais plus longs.

A.1.3. Le Gouvernement flamand souligne également que la Cour, dans son arrêt n° 94/2010, a estimé que l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne portait pas atteinte au droit de propriété du tiers préjudicié par la construction illégale.

Quant à la deuxième question préjudicielle

A.2.1. Selon le Gouvernement flamand, il n'y a pas de violation de l'article 23 de la Constitution.

A supposer qu'une infraction en matière d'urbanisme doive être considérée comme une atteinte à l'environnement, il y aurait tout au plus un léger recul sur le plan de la protection de l'environnement sain, en ce que le législateur décrétaal prévoit que l'action publique en réparation n'est plus recevable si l'infraction de maintien n'est plus punissable au moment de la décision. On ne saurait toutefois parler d'un recul sensible, eu égard également à ce qui a déjà été dit à ce sujet lors de l'examen de la première question préjudicielle.

Même en considérant qu'il y aurait un recul sensible par rapport à la façon dont le droit à la protection d'un environnement sain était garanti par la réglementation précédemment applicable, il faudrait admettre qu'il y a pour ce faire des raisons liées à l'intérêt général.

Le législateur décrétaal a estimé qu'il n'était socialement plus justifié ni opportun de maintenir l'action publique en réparation dans les cas où l'infraction de maintien qui en constituait le fondement avait déjà été dépenalisée antérieurement. Le législateur décrétaal a réagi ainsi à la jurisprudence, qui avait estimé qu'en dépit de la dépenalisation de l'infraction de maintien (dans une zone non vulnérable du point de vue spatial), la demande de réparation était encore recevable, et il a donné plein effet à son initiative antérieure visant à supprimer l'infraction de maintien (dans une zone non vulnérable du point de vue spatial). La mesure profite ainsi à la sécurité juridique.

A.2.2. Le Gouvernement flamand observe également que la Cour, dans l'arrêt n° 94/2010, a confirmé explicitement l'argumentation du Gouvernement flamand. Le Gouvernement flamand ne voit pas de raison d'en juger autrement en l'espèce.

Quant à la troisième question préjudicielle

A.3.1. Le Gouvernement flamand observe que l'infraction de maintien et l'infraction constituée par la construction sont deux actes irréguliers distincts. Les dispositions en cause ne remettent pas en question le caractère punissable de l'infraction constituée par la construction ni la possibilité de demander réparation pour celle-ci.

Seule l'incrimination de l'infraction de maintien dans une zone non vulnérable est supprimée et il n'est plus possible de demander une mesure de réparation fondée uniquement sur cette infraction, qui est dépenalisée. Le législateur décrétaal a estimé qu'il n'était pas justifié ni opportun, du point de vue social, que le justiciable puisse

rester indéfiniment exposé à une demande de réparation. Il a ainsi voulu renforcer tout de même quelque peu la sécurité juridique.

Il n'a pas perdu de vue, à cette occasion, l'importance du bon aménagement du territoire et d'un environnement sain. Les infractions pénales peuvent encore être poursuivies, y compris pour des faits commis dans une zone non vulnérable, mais l'accent répressif porte sur l'infraction constituée par la construction.

Le Gouvernement flamand fait encore observer à cet égard que le législateur décrétoal a élaboré, pour la prescription, un régime qui, comparé à la réglementation de droit commun, est « plus favorable » pour celui qui veut faire réparer le dommage.

A.3.2. Le Gouvernement flamand observe que dans l'arrêt n° 94/2010, la Cour a statué dans le même sens.

Quant à la quatrième question préjudicielle

A.4.1. Selon le Gouvernement flamand, la justification de la différence de traitement découle du caractère réel de l'action en réparation. Celui-ci a pour conséquence que le copropriétaire qui n'était pas associé à cette action et n'était pas au courant doit également subir les effets de ce jugement. Le copropriétaire peut former tierce opposition à cette action et faire valoir ses intérêts légitimes devant le juge.

De façon plus générale, une mesure de réparation ne saurait être contraire au principe d'égalité et de non-discrimination, dès lors qu'elle s'applique « *erga omnes* », en raison de sa nature impersonnelle et réelle, donc à l'égard de toute personne et non seulement à l'égard des parties ou d'autres personnes concernées.

A.4.2. Dans son arrêt n° 94/2010, la Cour a confirmé la position du Gouvernement flamand mentionnée ci-dessus.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, et sur l'article 6.1.2 du « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (ci-après : Code flamand de l'aménagement du territoire), coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009.

B.1.2. Ces dispositions font partie du titre VI (« Mesures de maintien »), chapitre Ier (« Dispositions pénales »), division 1ère (« Sanctions pénales ») du Code flamand de l'aménagement du territoire.

L'article 6.1.1 dispose :

« Est punie d'un emprisonnement allant de huit jours à cinq ans et d'une amende de [26 euros à] 400 000 euros ou de l'une de ces peines, la personne qui :

1° exécute, poursuit ou maintient certains actes déterminés par les articles 4.2.1 et 4.2.15, soit sans permis préalable, soit en contravention du permis, soit après déchéance, annulation ou expiration du délai du permis, soit en cas de suspension du permis;

2° exécute, poursuit ou maintient des actes contraires à un plan d'exécution spatial, tel que visé aux articles 2.2.1 à 2.2.18 inclus, à un projet de plan d'exécution spatial pour lequel a été appliqué l'article 4.3.2 ou 4.4.7, § 1er, ou aux règlements urbanistiques et aux règlements de lotissement, mentionnés dans les articles 2.3.1 à 2.2.3 inclus, sauf si les actes exécutés sont autorisés ou s'il s'agit de travaux d'entretien à une construction principalement autorisée ou d'actes exemptés de l'obligation d'autorisation;

3° admet ou tolère en sa qualité de propriétaire que l'un des faits punissables visés aux points 1° et 2° est commis, poursuivi ou maintenu;

4° commet une infraction à l'obligation d'information visée aux articles 5.2.1 à 5.2.6 inclus;

5° poursuit les actes contraires à l'ordre de cessation, à la décision de confirmation ou, le cas échéant, à la décision en référé;

6° commet une infraction après le 1er mai 2000 aux plans d'aménagement et aux règlements qui ont été établis conformément aux dispositions du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, et qui demeurent en vigueur aussi longtemps et dans la mesure où ils ne sont pas remplacés par de nouvelles ordonnances émises en vertu du présent code, ou qui poursuit ou maintient cette infraction de quelque manière qu'il soit, sauf si les travaux, actes ou modifications exécutés sont autorisés ou s'il s'agit de travaux d'entretien à une construction principalement autorisée ou d'actes exemptés de l'obligation d'autorisation;

7° exécute, poursuit ou maintient des actes qui constituent une infraction au permis de bâtir et au permis de lotir qui ont été octroyés en vertu du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996.

Les peines minimales sont toutefois un emprisonnement de quinze jours et une amende de 2 000 euros, ou l'une de ces peines, lorsque les infractions visées au premier alinéa sont commises par des fonctionnaires instrumentant, des agents immobiliers et d'autres personnes qui achètent, lotissent, mettent en vente ou en location, vendent ou louent, construisent ou conçoivent et/ou érigent des installations fixes ou amovibles dans l'exercice de leur profession ou activité ou les personnes qui agissent comme intermédiaires dans le cadre de telles opérations, durant l'exercice de leur profession.

La sanction pénale pour [le maintien] d'infractions visées au premier alinéa, 1°, 2°, 3°, 6° et 7° ne s'applique pas pour autant que les actes, les travaux, les modifications ou l'usage contraire ne se situent pas dans les zones vulnérables d'un point de vue spatial. Pour [le maintien punissable], il est uniquement exigé que les actes incriminés au moment [du maintien] soient situés dans une zone vulnérable du point de vue spatial.

Une action en réparation engagée par l'inspecteur urbaniste ou par le Collège des bourgmestre et échevins en vertu du maintien de certains actes ne peut plus être autorisée à partir du 1er septembre 2009, si [ce maintien] a cessé d'être punissable au moment du [prononcé] ».

L'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose :

« L'article 6.1.1, troisième alinéa, ajouté au décret du 4 juin 2003 et partiellement [annulé] par l'arrêt n° 14/2005 du 19 janvier 2005 de la Cour constitutionnelle, est interprété comme suit :

Cette disposition [supprime] la pénalisation des délits de maintien mentionnés ».

B.1.3.1. L'article 6.1.1, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire a été repris, lors de la coordination de ce Code, de l'article 146, alinéa 3, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire.

L'article 146, alinéa 3, précité, tel qu'il a été inséré par l'article 7 du décret du 4 juin 2003 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire en ce qui concerne la politique de maintien », disposait :

« La sanction pour [le maintien] d'infractions visées à l'alinéa premier, 1°, 2°, 3°, 6° et 7°, ne s'applique pas pour autant que les opérations, travaux, modifications ou l'utilisation contraire ne sont pas situés dans les zones vulnérables du point de vue spatial, pour autant qu'ils ne provoquent pas de nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins ou pour autant qu'ils ne constituent pas de violation grave des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement ».

Par son arrêt n° 14/2005 du 19 janvier 2005, la Cour a annulé, dans cette disposition, les mots « pour autant qu'ils ne provoquent pas de nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins ou pour autant qu'ils ne constituent pas de violation grave des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan de l'exécution spatial ou du plan d'aménagement ».

B.1.3.2. Il découle de la première phrase de l'article 6.1.1, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire que le maintien d'infractions en matière d'urbanisme dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial n'est plus punissable depuis le 22 août 2003, date d'entrée en vigueur de l'article 7, précité, du décret du 4 juin 2003. Comme la Cour l'a observé dans l'arrêt n° 14/2005 précité, l'article 7 du décret du 4 juin

2003 visait à ne plus considérer une infraction en matière d'urbanisme comme une infraction continue et à ne plus pénaliser sa persistance (*Doc. parl.*, Parlement flamand, n° 2002-2003, n° 1566/7, p. 38).

Dans les zones vulnérables du point de vue spatial, le maintien comme l'exécution ou la poursuite d'infractions en matière d'urbanisme restent punissables. L'« exécution ou la poursuite » punissable, sera dénommée ci-après l'« infraction constituée par la construction ».

B.1.3.3. L'article 6.1.1, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire (précédemment l'article 146, alinéa 3, du décret portant organisation de l'aménagement du territoire) doit être combiné avec l'article 6.1.2 du même Code (précédemment l'article 184 du décret portant organisation de l'aménagement du territoire), tel qu'il a été inséré par l'article 83 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien ».

Le législateur décrétoal a donc indiqué que l'article 146, alinéa 3, du décret portant organisation de l'aménagement du territoire (« la sanction pour [le maintien] d'infractions [...] ne s'applique pas pour autant que [...] ») visait non seulement à instaurer un motif d'exclusion de la peine mais entendait aussi dépénaliser le maintien d'infractions en matière d'urbanisme dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial.

B.1.4.1. L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire traite des actions en réparation intentées par l'inspecteur urbaniste ou par le collège des bourgmestre et échevins, fondées sur le maintien d'infractions en matière d'urbanisme dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial.

Lors de la coordination du Code flamand de l'aménagement du territoire, cet alinéa 4 a été repris de l'article 146, alinéa 4, du décret portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 50, 7°, du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien ». La date du 1er septembre 2009, mentionnée dans cette disposition, est liée à la date d'entrée en vigueur du décret précité du 27 mars 2009.

B.1.4.2. L'objectif que le législateur décretaal poursuivait en adoptant cette disposition a été exposé comme suit dans les travaux préparatoires :

« Pour ce qui est des infractions de maintien, la question se pose toutefois de savoir s'il est opportun ou justifiable qu'après la dépenalisation de certaines de ces infractions (à savoir celles qui ne sont pas localisées dans une zone vulnérable du point de vue spatial), des actions en réparation (d'office) puissent encore être accueillies sur la base du maintien.

Le contentieux afférent au décret du 4 juin 2003 relatif au maintien enseigne à cet égard que les actions en réparation qui étaient pendantes avant le 22 août 2003 (date d'entrée en vigueur du décret du 4 juin 2003) ne sont pas, en soi, sans fondement. Les actions en réparation intentées avant l'entrée en vigueur du présent projet de décret sur la base du maintien (dorénavant dépenalisé) en zone agricole d'intérêt paysager, pourront en principe tout autant être accueillies.

D'un point de vue social, cette situation n'est pas tout à fait compatible avec la nature de l'action en réparation, qui constitue notamment un mode particulier de réparation ou de restitution destiné à mettre fin à une situation contraire à la loi, résultant de l'infraction et nuisant à l'intérêt général (Cass. 19 septembre 1989, T.R.O.S. 1999, 109, note). Cette lésion de l'intérêt général est fortement nuancée par une dépenalisation.

Pour cette raison, il est prévu pour l'avenir (à partir de l'entrée en vigueur du projet de décret) que les actions en réparation (d'office) qui sont fondées sur un maintien qui n'est plus punissable au moment de la décision ne peuvent plus être accueillies » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/3, p. 57).

B.1.5. L'article 6.1.41, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui n'est pas en cause, dispose :

« Outre la peine, le tribunal peut ordonner de remettre le lieu en son état initial ou de cesser l'utilisation contraire, et/ou d'exécuter des travaux de construction ou d'adaptation et/ou de payer une amende égale à la plus-value acquise par le bien suite à l'infraction ».

Compte tenu des données de l'affaire soumise au juge *a quo*, qui porte sur une action intentée par l'inspecteur urbaniste en vue de la remise en l'état, la Cour se limite à l'examen de l'« action en réparation » qui poursuit la remise en l'état, faisant donc abstraction d'éventuelles actions en réparation visant des travaux de construction ou d'adaptation ou le paiement d'une plus-value.

Quant à la première question préjudicielle

B.2.1. La Cour est invitée à contrôler l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire au regard de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés ou non avec le principe de légalité et avec le principe de confiance.

La question est de savoir si « le droit de propriété du tiers lésé par le maintien d'une construction illégale » est violé en ce que l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire empêche qu'une action « publique » en réparation intentée dans les délais et fondée sur le maintien d'infractions en matière d'urbanisme soit encore accueillie après le 1er septembre 2009.

B.2.2. L'article 16 de la Constitution dispose :

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

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

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

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

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

B.2.3. L'action « publique » en réparation visée dans la question est intentée par l'inspecteur urbaniste ou par le collège des bourgmestre et échevins dans l'intérêt général, en vue de sauvegarder le bon aménagement du territoire.

L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'empêche pas que le tiers lésé par le maintien de la construction illégale défende ses intérêts privés, en particulier en tant que propriétaire d'une parcelle voisine. Il peut encore tenter une action afin de faire cesser les dommages qu'il subirait, par une réparation en nature, ou tout au moins afin de se faire indemniser pour des situations qui continuent de constituer une faute quasi délictuelle.

Pour le surplus, l'action publique en réparation reste possible pour les infractions constituées par une construction ou pour les infractions de maintien dans les zones vulnérables du point de vue spatial ainsi que pour les actions qui peuvent encore être fondées sur des infractions constituées par une construction dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial.

Le tiers lésé perd un avantage s'il s'est joint à l'action en réparation intentée par l'inspecteur urbaniste et que cette action en réparation ne peut plus être accueillie, en application de la disposition en cause. La perte de cet avantage ne concerne toutefois pas le droit de propriété du tiers lésé, mais sa situation procédurale, en conséquence de son choix de ne pas défendre lui-même ses intérêts privés et de se joindre simplement à l'action publique en réparation. Le cas échéant, il appartient au tiers lésé de faire valoir ses intérêts privés, en ce compris son droit de propriété.

Le tiers lésé par la construction illégale n'est donc pas affecté dans son droit de propriété par l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire, droit de propriété qui est garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.2.4. Le contrôle au regard du principe de légalité et du principe de confiance, lus en combinaison avec les normes de référence précitées, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.2.5. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la deuxième question préjudicielle

B.3.1. Il est demandé à la Cour si l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole le « principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution » en ce qu'il est mis fin à l'action publique en réparation qui est déjà pendante devant le juge. Selon la question, cette extinction est « la suite d'une dépenalisation de l'infraction de maintien », alors que cette dépenalisation « laisse intacte, tant *de facto* que *de jure*, l'atteinte concrète au bon aménagement du territoire ».

B.3.2. La question préjudicielle concerne plus particulièrement le « droit à la protection d'un environnement sain », consacré par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

La Cour a jugé que cette disposition impliquait une obligation de *standstill*, qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général (arrêts n^{os} 135/2006, 137/2006, 145/2006, 87/2007, 114/2008, 121/2008, 94/2010, 113/2010 et 2/2011).

B.3.3. En adoptant l'article 7 du décret du 4 juin 2003, qui est devenu l'article 6.1.1, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire, le législateur décrétoal flamand a estimé, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, que le maintien d'une situation irrégulière dans des zones autres que les zones vulnérables d'un point de vue spatial ne devait plus être considéré comme une infraction continue. Lue en combinaison avec l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire, cette disposition fait apparaître que le but était d'emblée de supprimer cette incrimination. Il ressort des travaux préparatoires, cités en B.1.4.2, de l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire, en cause, que le législateur décrétoal a en outre estimé qu'il ne se justifiait plus, d'un point de vue social, d'encore faire droit à la demande de remise en état des lieux émanant de l'inspecteur urbaniste ou du collègue des bourgmestre et échevins.

Dès lors qu'il considère que le maintien d'infractions en matière d'urbanisme dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial ne doit plus être réprimé, le législateur décrétoal a raisonnablement pu considérer qu'il était justifié, dans l'intérêt général, d'éviter également que des actions publiques en réparation toujours pendantes soient encore

accueillies à partir du 1er septembre 2009, date d'entrée en vigueur du décret de la Région flamande du 27 mars 2009.

B.3.4. Dans les zones vulnérables du point de vue spatial, les infractions énumérées à l'article 6.1.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire restent punissables et l'action publique en réparation peut également encore être exercée. L'action publique en réparation peut aussi encore être exercée lorsqu'elle est fondée sur des infractions constituées par une construction dans des zones autres que des zones vulnérables du point de vue spatial. La mesure est dès lors limitée aux cas où l'action en réparation était encore pendante au 1er septembre 2009 pour des faits de maintien dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial.

Pour le surplus, le législateur décretaal a uniquement adopté une réglementation concernant l'action publique en réparation et il n'a dès lors pas porté atteinte aux droits des personnes de faire cesser, par une réparation en nature, le dommage qu'elles subiraient, par exemple en tant que propriétaire d'une parcelle voisine, ou tout au moins de se faire indemniser pour les situations qui continuent de constituer une faute quasi délictuelle.

B.3.5. Il s'ensuit que l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'entraîne pas en l'espèce une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement ou une réduction sensible qui ne puisse être justifiée par des motifs d'intérêt général qui la fondent.

B.3.6. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la troisième question préjudicielle

B.4.1. Contrairement à la question préjudicielle précédente, qui portait uniquement sur l'alinéa 4 de l'article 6.1.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire, la troisième question invite la Cour à contrôler également les articles 6.1.1, alinéa 3, et 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire au regard du « principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution ».

B.4.2. En l'espèce, la question est de savoir si l'obligation de *standstill* est violée en ce que les dispositions en cause, lues en combinaison, rendent impossible l'imposition d'une mesure de réparation sur la base de faits de maintien dans une zone non vulnérable du point de vue spatial. Selon la question, la possibilité d'intenter une action publique en réparation dépend en fait des éventuelles poursuites et déclaration de culpabilité de l'auteur de l'infraction constituée par la construction, « alors que cette circonstance est sans aucun rapport avec le dommage que la situation illégale cause au bon aménagement du territoire ».

B.4.3. Lors de l'examen de la deuxième question préjudicielle ont déjà été exposés les motifs d'intérêt général qui ont amené le législateur décretaal à dépenaliser le maintien d'infractions en matière d'urbanisme dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial (article 6.1.1, alinéa 3, et article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire) et, partant, à éviter qu'il soit encore fait droit à des actions publiques en réparation (article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Par ailleurs, il a été exposé que, dans les zones vulnérables du point de vue spatial, les infractions énumérées à l'article 6.1.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire restent punissables et l'action publique en réparation demeure possible, qu'il en va de même pour les infractions constituées par une construction, même dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial, et que le législateur décretaal n'a pas porté atteinte au droit des personnes de faire cesser le dommage éventuellement subi, par exemple en tant que propriétaire d'une parcelle voisine, par une réparation en nature ou tout au moins de se faire indemniser pour les situations qui continuent de constituer une faute quasi délictuelle.

B.4.4. La conclusion de la Cour selon laquelle l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'entraîne pas une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement ou une réduction sensible qui ne puisse être justifiée par des motifs d'intérêt général, s'impose tout autant à l'égard de l'alinéa 3 de cet article et à l'égard de l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.4.5. La troisième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la quatrième question préjudicielle

B.5.1. La Cour est invitée à contrôler l'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

La question invite à comparer la catégorie des personnes qui maintiennent une infraction en matière d'urbanisme dans des zones autres que des zones vulnérables du point de vue spatial et auxquelles l'infraction constituée par la construction ne peut être imputée, mais pour laquelle le constructeur est déclaré coupable, avec la catégorie des personnes qui maintiennent une infraction en matière d'urbanisme dans des zones autres que des zones vulnérables du point de vue spatial et auxquelles l'infraction constituée par la construction ne peut être imputée, mais pour laquelle le constructeur n'est pas déclaré coupable. Seule la première catégorie de personnes devra, le cas échéant, subir les effets d'une mesure de réparation. Sous cet angle, les deux catégories de personnes sont comparables.

B.5.2. La différence de traitement repose sur un critère de distinction objectif : dans le premier cas décrit en B.5.1, l'auteur de l'infraction constituée par la construction dans des zones autres que des zones vulnérables du point de vue spatial peut être condamné; dans le second cas, il ne peut l'être.

Par les dispositions en cause, le législateur décrétoal a voulu, d'une part, que les faits de maintien d'infractions en matière d'urbanisme dans des zones autres que des zones vulnérables du point de vue spatial ne soient plus punissables et que l'action publique en réparation qui serait uniquement fondée sur ce maintien ne soit plus accueillie à partir du 1er septembre 2009 et, d'autre part, que les infractions constituées par une construction restent punissables - qu'il s'agisse ou non d'une zone vulnérable du point de vue spatial - et que l'action en réparation demeure possible.

A la lumière de cet objectif et compte tenu du caractère réel de l'action en réparation, il est raisonnablement justifié que cette action puisse encore être accueillie lorsque le constructeur est déclaré coupable, d'autres personnes devant, le cas échéant, aussi subir les conséquences de la mesure de réparation.

Ces mesures améliorent l'équilibre entre, d'une part, l'objectif de répression et de remise en l'état à l'égard de ceux qui sont reconnus coupables de l'infraction constituée par une construction et, d'autre part, la recherche d'une plus grande sécurité juridique pour ceux qui acquièrent des droits sur le bien concerné et qui peuvent uniquement encore être inquiétés si l'auteur de l'infraction constituée par la construction est condamné. Par ailleurs, le législateur décréteil a prévu une série de mesures d'information qui permettent aux personnes qui acquièrent des droits sur le bien concerné d'être informées d'irrégularités urbanistiques dont le bien serait entaché et d'éventuelles actions qui seraient pendantes concernant ce bien.

Enfin, le législateur décréteil n'a pas porté atteinte au droit des personnes de faire cesser, par une réparation en nature, le dommage qu'elles subiraient, par exemple en tant que propriétaire d'une parcelle voisine, ou tout au moins de se faire indemniser pour les situations qui continuent de constituer une faute quasi délictuelle.

B.5.3. La quatrième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire (« Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening »), coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009, ne viole pas l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

- L'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, et l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne violent pas l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

- L'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, du Code flamand de 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 constitutionnelle, à l'audience publique du 3 février 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt