

Numéro du rôle : 4942
Arrêt n° 75/2011 du 18 mai 2011

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative aux articles 1.1.2, 10°, et 6.1.1, alinéa 4, du « Code flamand de l'aménagement du territoire » (coordination du 15 mai 2009), posée par le Tribunal correctionnel de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey 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 de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 25 mai 2010 en cause du ministère public contre Arthur Baeck et Ellen Wintermans, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1er juin 2010, le Tribunal correctionnel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1.1.2, 10°, et l'article 6.1.1, alinéa 4, du ' Code flamand de l'aménagement du territoire ' violent-ils le principe de *standstill* consacré par l'article 23 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 7bis de la Constitution, en raison de la diminution de la protection en fait et en droit des zones agricoles d'intérêt paysager, qui résulte de la dépenalisation de l'infraction de maintien dans ces zones ? ».

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 T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul 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*

A. Baeck et E. Wintermans ont été condamnés par défaut, par jugement du 23 juin 2009 du Tribunal correctionnel de Gand, pour infraction à la législation relative à l'aménagement du territoire, plus précisément pour avoir, sans permis d'urbanisme, modifié le relief du sol, aménagé un accès et maintenu cette situation irrégulière dans une zone agricole d'intérêt paysager.

Conformément à la demande de l'inspecteur urbaniste régional, la remise des lieux en leur pristin état a également été ordonnée.

A. Baeck et E. Wintermans ont fait opposition au jugement par défaut précité devant le juge *a quo*.

Le juge *a quo* observe que la parcelle en question est située dans une « zone agricole d'intérêt paysager » et que cette zone constituait jusqu'au 1er septembre 2009 une « zone agricole à valeur particulière » qui devait être considérée comme « zone vulnérable du point de vue spatial » au sens de l'article 146, alinéa 4, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire.

Il observe ensuite que la « zone agricole d'intérêt paysager » ne figure plus dans la liste des zones vulnérables du point de vue spatial de l'article 1.1.2, 10°, du « Code flamand de l'aménagement du territoire », coordonné par arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009. De ce fait, la surface colorée comme zone vulnérable du point de vue spatial sur les plans de secteur est réduite de 335 600 hectares.

Dès lors que le maintien de constructions non autorisées dans une zone à laquelle elles sont étrangères et qui n'est pas considérée comme une zone vulnérable du point de vue spatial n'est plus punissable et que, depuis le 1er septembre 2009, le juge ne peut plus ordonner la remise en état des lieux, en vertu de l'article 6.1.1, alinéa 4, du « Code flamand de l'aménagement du territoire », le juge *a quo* pose d'office la question de savoir si cette situation n'est pas contraire au principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 7bis de la Constitution.

### III. *En droit*

- A -

A.1. Le Gouvernement flamand, qui est seul à avoir introduit un mémoire, fait valoir que la question préjudicielle est irrecevable en ce qu'elle vise à ce que la Cour procède à un contrôle au regard de l'article 7bis de la Constitution, pour lequel elle n'est pas compétente, si ce n'est indirectement, lorsque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution a également été invoquée.

A.2. Selon le Gouvernement flamand, il ne saurait y avoir de violation de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution que s'il était établi que le niveau de protection offert par la législation applicable est sensiblement réduit et qu'il n'existe, pour ce faire, pas de raisons liées à l'intérêt général.

A cet égard, il faut tenir compte du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur décrétoal pour garantir, à côté des autres objectifs politiques légitimes qu'il peut poursuivre, le droit à la protection d'un environnement sain.

A.3. Il ne saurait y avoir de recul sensible, dès lors que le législateur décrétoal, par le 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 », avait déjà « dépenalisé » l'infraction de maintien, pour autant du moins qu'elle ait été commise en dehors d'une zone vulnérable du point de vue spatial. La seule chose que le législateur décrétoal a maintenant ajouté en est une conséquence logique, vers laquelle il tendait du reste vraisemblablement déjà lorsqu'il a supprimé l'incrimination. Il ressort des travaux préparatoires que l'article 6.1.1, alinéa 4, du « Code flamand de l'aménagement du territoire », en cause, a principalement été suscité par la jurisprudence qui jugeait que l'action en réparation, nonobstant la suppression de l'incrimination de l'infraction de maintien, pouvait encore être accueillie. Etant donné que la mesure de réparation est elle aussi liée à l'infraction de maintien et que son exécution est probablement perçue par le justiciable comme la sanction la plus lourde, le législateur décrétoal a considéré qu'il n'était plus opportun de permettre encore l'action publique en réparation.

Le Gouvernement flamand estime que le champ d'application relativement restreint des dispositions en cause montre également qu'il n'y a pas de recul sensible sur le plan de la protection d'un environnement sain. Seule l'incrimination des infractions de maintien commises dans des zones autres que des zones vulnérables du point de vue spatial est supprimée. Les actions en réparation qui trouvent également leur fondement dans l'infraction constituée par la construction peuvent toujours être accueillies. En outre, une action en réparation fondée sur une infraction constituée par la construction ou sur une infraction de maintien dans une zone vulnérable du point de vue spatial peut toujours être accueillie. Par ailleurs, la mesure porte uniquement sur l'action publique en réparation et non sur la réparation demandée, le cas échéant, par une partie civile.

Le Gouvernement flamand observe par ailleurs que l'article 6.1.41, § 5, du « Code flamand de l'aménagement du territoire » comporte un régime de prescription spécifique pour l'infraction constituée par la construction et qu'en plus de la mesure pénale et de la réparation d'infractions à la législation en matière d'urbanisme, la cessation de certains actes peut également être ordonnée.

A.4. A considérer même qu'il y aurait un recul sensible par rapport à la façon dont le droit à la protection d'un environnement sain était garanti conformément à la réglementation précédemment applicable, il faudrait admettre, selon le Gouvernement flamand, qu'il existe à ce recul des raisons liées à l'intérêt général.

Le législateur décrétoal 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 décrétoal réagissait ainsi à la jurisprudence qui jugeait qu'en dépit de la dépenalisation de l'infraction de maintien (dans les zones autres que des zones vulnérables 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 des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial). La mesure favorise ainsi la sécurité juridique.

A.5. Le Gouvernement flamand estime que la circonstance que l'action en réparation, compte tenu de l'article 1.1.2, 10°, du « Code flamand de l'aménagement du territoire », ne peut plus être prononcée dans une zone agricole d'intérêt paysager, du moins dans les cas prévus par l'article 6.1.1, alinéa 4, du « Code flamand de l'aménagement du territoire », ne porte pas atteinte à tout ce qui précède. En effet, cette circonstance ne saurait avoir pour effet qu'il y aurait encore un recul sensible sur le plan de la protection du droit à un environnement sain. Le Gouvernement flamand rappelle que le législateur décrétoal dispose en l'espèce d'une large liberté d'action.

A ce propos, le Gouvernement flamand souligne qu'il ressort des travaux préparatoires du décret du 27 mars 2009 adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien que le législateur décrétoal n'a jamais eu l'intention de considérer les zones agricoles d'intérêt paysager comme des zones « vulnérables du point de vue spatial ». La qualification des « zones d'intérêt paysager » comme « zones agricoles à valeur particulière » et, dès lors, comme « zones vulnérables du point de vue spatial » est seulement la conséquence d'une évolution de la jurisprudence à laquelle le législateur ne s'était pas attendu. C'est pourquoi les décrets des 22 avril 2005 et 27 mars 2009 ont supprimé la notion de « zone agricole à valeur particulière » dans la définition de la « zone vulnérable du point de vue spatial ». Compte tenu également de l'objectif originaire du législateur décrétoal et de la modification intervenue antérieurement en ce qui concerne la politique des permis, la modification peut difficilement encore être considérée comme « sensible » sur le plan de la politique de maintien.

Par ailleurs, en vertu de l'article 1.1.2, 10°, du « Code flamand de l'aménagement du territoire », toutes les zones rurales qui sont considérées comme « d'intérêt paysager », à l'exception des zones agricoles et des zones tampons, sont toujours des zones vulnérables du point de vue spatial. Dans ces zones, l'infraction de maintien est donc toujours punissable et l'action publique en réparation peut toujours être accueillie. De même, certaines zones agricoles sont toujours « vulnérables du point de vue spatial », plus précisément les « zones agricoles à intérêt écologique » et les « zones agricoles à valeur écologique ». Les infractions de maintien dans ces zones peuvent toujours faire l'objet d'une peine et d'une action publique en réparation.

A.6. Si la Cour constitutionnelle devait considérer que l'article 1.1.2, 10°, du « Code flamand de l'aménagement du territoire » entraîne un recul sensible de la protection de l'environnement, en ce que les « zones agricoles d'intérêt paysager » ne sont pas qualifiées de « zones vulnérables du point de vue spatial », le Gouvernement flamand estime qu'il existe à ce recul une justification fondée sur un motif d'intérêt général.

En effet, une insécurité juridique était apparue en raison, d'une part, de l'évolution intervenue dans la jurisprudence, qui qualifiait cette « zone agricole d'intérêt paysager » de « zone agricole à valeur particulière » et en raison, d'autre part, de l'intervention en deux temps du législateur décrétoal, concernant la suppression du terme « zone agricole à valeur particulière » dans la politique des permis et dans la politique de maintien. Il ressort clairement des travaux préparatoires de l'article 1.1.2, 10°, en cause, du « Code flamand de l'aménagement du territoire » que le législateur décrétoal entendait faire disparaître cette insécurité juridique pour l'avenir.

A.7. Selon le Gouvernement flamand, il ne saurait davantage être question d'une violation de l'article 23 de la Constitution, même si celui-ci devait être lu en combinaison avec l'article 7bis de la Constitution. Cette disposition contient une simple déclaration d'intention, de sorte qu'on ne voit pas comment elle pourrait être violée en l'espèce par le législateur décrétoal.

A.8. En ordre éminemment subsidiaire, pour autant que la Cour constitutionnelle discernerait malgré tout une quelconque obligation dans l'article 7bis de la Constitution, le Gouvernement flamand estime qu'on ne voit pas comment cette disposition constitutionnelle pourrait être violée.

A.9. Le Gouvernement flamand conclut que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur les articles 1.1.2, 10°, et 6.1.1, alinéa 4, du « Code flamand de l'aménagement du territoire », coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009.

B.1.2. L'article 6.1.1, alinéas 1er et 2, du « Code flamand de l'aménagement du territoire » érige en infraction un certain nombre d'actes contraires à la législation relative à l'aménagement du territoire et fixe des peines correctionnelles frappant, entre autres, l'exécution, la poursuite ou le maintien de travaux de construction sans permis.

Les alinéas 3 et 4 de ce même article disposent :

« 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] ».

B.1.3. L'article 6.1.1, alinéa 3, a été repris, lors de la coordination du « Code flamand de l'aménagement du territoire », de l'article 146, alinéa 3, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après : le décret portant organisation de l'aménagement du territoire), tel qu'il a été ajouté 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.

Il découle de la première phrase de l'article 6.1.1, alinéa 3, 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 son arrêt n° 14/2005 du 19 janvier 2005, 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.1.4.1. 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 dépénalisation 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 dépénalisé) 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 dépénalisation.

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 1.1.2, 10°, du « Code flamand de l'aménagement du territoire » définit comme suit les zones vulnérables du point de vue spatial :

« a) les zones suivantes, indiquées sur les plans d'aménagement:

- 1) zones agraires d'intérêt écologique,
- 2) zones agraires ayant une valeur écologique,
- 3) zones forestières,
- 4) zones de source,
- 5) zones vertes,
- 6) zones naturelles,
- 7) zones naturelles ayant une valeur scientifique,
- 8) zones naturelles de développement,
- 9) réserves naturelles,
- 10) zones inondables,
- 11) zones de parc,
- 12) zones de vallées,

b) zones indiquées sur les plans d'exécution spatiale et relevant d'une des catégories ou sous-catégories d'affectation de zone suivantes:

- 1) forêt,
- 2) zone de parc,
- 3) réserves et nature,

c) le Réseau écologique flamand, composé des catégories zonales Grandes Unités de la Nature et Grandes Unités de la Nature en Développement, mentionné dans le décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel,

d) les zones dunaires protégées et les zones agricoles importantes pour les zones dunaires qui sont indiquées en vertu de l'article 52, § 1er, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ».

B.1.6. Conformément à l'article 146, alinéa 4, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il avait été inséré par l'article 7 du décret précité du 4 juin 2003 et modifié par l'article 46, 3°, du décret du 21 novembre 2003, il fallait entendre par zones vulnérables du point de vue spatial :

« les zones vertes, les zones naturelles, les zones naturelles à valeur scientifique, les réserves naturelles, les zones de développement naturelles, les zones de parc, les zones forestières, les zones de vallées et de sources, les zones agricoles à valeur ou intérêt écologique, les zones agricoles à valeur particulière, les grandes entités naturelles en développement et les zones y comparables, désignées sur les plans d'exécution spatiale ou les plans d'aménagement, ainsi que les zones dunaires protégées et les zones dunaires à intérêt agricole, désignées en vertu du décret du 14 juillet 1993 portant les mesures de protection des dunes côtières ».

B.2. Il ressort de la comparaison des zones énumérées en B.1.5 et B.1.6 que la désignation « zone agricole à valeur particulière » ne figure plus dans la liste des zones vulnérables du point de vue spatial de l'article 1.1.2, 10°, du « Code flamand de l'aménagement du territoire ».

L'action publique en réparation ne peut donc plus être accueillie par le juge, à partir du 1er septembre 2009, pour des infractions de maintien dans des « zones agricoles à valeur particulière ».

Le juge *a quo* demande si ceci est contraire au principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 7bis de la Constitution.

B.3.1. Le juge *a quo* demande de procéder à un contrôle au regard du « principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution », compte tenu « de la diminution de la protection en fait et en droit des zones agricoles d'intérêt paysager, qui résulte de la dépenalisation de l'infraction de maintien dans ces zones ».

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.

Cette disposition implique 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<sup>os</sup> 135/2006, 137/2006, 145/2006, 87/2007, 114/2008, 121/2008, 113/2010, 2/2011 et 22/2011).

B.3.2. Le juge *a quo* demande en outre à la Cour de procéder à un contrôle au regard de l'article 23 de la Constitution, combiné avec son article *7bis*, qui dispose :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociales, économiques et environnementales, en tenant compte de la solidarité entre les générations ».

En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur les questions relatives à la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, ou des articles du titre II « Des Belges et de leurs droits » et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution, ainsi que sur les questions relatives à tout autre conflit résultant du champ d'application respectif de décrets ou de règles visées à l'article 134 de la Constitution émanant de législateurs distincts.

L'article *7bis* de la Constitution a été inséré, par la disposition constitutionnelle du 25 avril 2007, dans un nouveau titre *Ierbis* intitulé « Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions ». La Cour n'est pas compétente pour statuer directement sur la compatibilité des dispositions en cause avec cette disposition constitutionnelle.

Rien n'empêche toutefois la Cour de prendre en compte des dispositions constitutionnelles autres que celles au regard desquelles elle exerce son contrôle en vertu de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

B.4.1. L'article 6.1.1, alinéa 4, en cause, du « Code flamand de l'aménagement du territoire » est étroitement lié à l'alinéa 3 qui le précède.

B.4.2. Comme la Cour l'a déjà observé dans ses arrêts n<sup>os</sup> 94/2010, 113/2010, 2/2011 et 22/2011, le législateur décrétoal flamand, 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 », 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. 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 remise en état des lieux à la demande de l'inspecteur urbaniste ou du collège 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.4.3. 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 également 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 décrétoal a uniquement adopté une réglementation pour l'action publique en réparation et il n'a dès lors pas porté atteinte aux droits des personnes de faire cesser le dommage qu'elles subiraient, 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. 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 les motifs d'intérêt général qui la fondent.

B.5.1. Le juge a quo met également en cause l'article 1.1.2, 10°, du « Code flamand de l'aménagement du territoire », en ce que la notion de « zones agricoles à valeur particulière » ne figure plus dans la liste des zones vulnérables du point de vue spatial.

B.5.2. L'article 3 du décret du 22 avril 2005 modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et le décret relatif à l'aménagement du territoire coordonné le 22 octobre 1996 a d'abord retiré la notion de « zones agricoles à valeur particulière » de la définition des zones vulnérables du point de vue spatial figurant à l'article 145*bis*, § 1er, alinéa 4, du décret du 18 mai 1999, tel qu'il avait été inséré par le décret du 13 juillet 2001 et modifié par le décret du 19 juillet 2002.

Lors des travaux préparatoires de ce décret du 22 avril 2005, la justification suivante en a été donnée :

« Article 3

Dans plusieurs arrêts récents des cours d'appel, les zones agricoles d'intérêt paysager sont considérées comme ' des zones agricoles à valeur particulière ' et, partant, comme ' des zones vulnérables du point de vue spatial '. Si cette conception est retenue, cela implique que dans ces zones agricoles d'intérêt paysager, les bâtiments, habitations et constructions non conformes à la destination de la zone ne peuvent être transformés que dans les limites du volume de construction existant. La reconstruction est donc impossible, de même que l'extension des habitations non conformes à la destination de la zone. Telle n'a pourtant jamais été l'intention du Parlement flamand lorsqu'il a adapté en 2001 et 2002 la réglementation concernant les habitations et les bâtiments non conformes à la destination de la zone. De même, l'administration n'a jamais interprété la réglementation de manière aussi rigoureuse. La modification décrétole proposée entend donc clairement démontrer qu'une zone agricole d'intérêt paysager n'est pas une zone vulnérable du point de vue spatial pour l'application des régimes d'exception concernant les bâtiments non conformes à la destination de la zone. Cette précision est apportée par la suppression du terme ' zone agricole à valeur particulière ' dans la liste (voy. en l'espèce également l'avis du Conseil d'Etat) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2004-2005, n° 233/1, p. 6).

B.5.3. Cette adaptation, qui portait sur la politique en matière de permis (article 145*bis* du décret du 18 mai 1999), a été étendue, en ce qui concerne la politique de maintien

(article 146 du décret du 18 mai 1999), par l'article 2 du décret du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien », la notion de « zones agricoles à valeur particulière » n'ayant plus été reprise dans la liste des zones vulnérables du point de vue spatial qui a été insérée dans l'article 2, § 1er, 16°, du décret du 18 mai 1999 et a été inscrite, lors de la coordination du « Code flamand de l'aménagement du territoire », dans la disposition actuellement en cause de l'article 1.1.2, 10°.

On peut lire à ce sujet dans les travaux préparatoires :

« 5.5. *Politique en matière de permis et en matière de police*

Le ministre observe que le projet de décret entend supprimer une distinction déconcertante entre la politique en matière de permis et la politique en matière de police. Le décret du 22 avril 2005 a retiré les zones agricoles d'intérêt paysager des zones vulnérables du point de vue spatial, pour ce qui concerne la réglementation en matière de transformation, de construction et d'extension de constructions non conformes à la destination de la zone. Il a été explicitement confirmé, lors des travaux préparatoires, que l'objectif n'avait jamais été de qualifier les zones agricoles d'intérêt paysager de zones vulnérables. A titre d'information le ministre fait savoir que ces zones couvrent 335 600 hectares.

En 2005 il a été envisagé de retirer les zones agricoles d'intérêt paysager des zones vulnérables visées par le droit répressif, de sorte que le maintien d'infractions dans des zones agricoles d'intérêt paysager ne serait plus érigé en infraction. Cette suppression devait se faire par une révision ultérieure du volet répressif du ' Code flamand de l'aménagement du territoire '. Selon le ministre, il s'indique donc de faire figurer cette suppression dans le projet de décret soumis, qui revoit ou tout au moins adapte effectivement un certain nombre d'aspects du volet répressif. Cette suppression permet d'obtenir une définition uniforme et univoque des zones vulnérables au sein de l'ensemble de l'aménagement du territoire. Elle évite des interprétations erronées et favorise la clarté. A cet égard, le ministre précise encore que le maintien d'une infraction en matière d'urbanisme demeure punissable dans les zones de vallées, les zones de sources et les zones agricoles ayant une valeur ou un intérêt écologique » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/6, pp. 14-15).

« Le décret originaire de 1999, approuvé lorsque la majorité et l'opposition étaient composées autrement qu'au cours de la législature actuelle, n'a pas qualifié de zone vulnérable la zone agricole d'intérêt paysager. Les nombreuses modifications ont fait naître une incohérence, qui a pour effet que la zone agricole d'intérêt paysager n'est pas considérée comme une zone vulnérable en matière de permis mais est considérée comme telle en matière de police. Selon M. [...], historiquement, l'objectif recherché n'a jamais été de considérer une zone agricole d'intérêt paysager comme une zone vulnérable. La jurisprudence se greffe toutefois sur les textes décrétaux, même s'ils contiennent des fautes » (*ibid.*, p. 23).

« 2.10. Zones vulnérables du point de vue spatial

Le ministre répond aux observations formulées au sujet de la suppression des zones agricoles d'intérêt paysager de la définition des zones vulnérables du point de vue spatial.

Dans le texte original du décret du 18 mai 1999, il n'était pas encore fait usage de la notion de 'zone vulnérable du point de vue spatial'. Cette notion n'a été insérée qu'en 2001, à propos des permis pour des habitations et des bâtiments non conformes à la destination de la zone (article 145*bis* du décret du 13 juillet 2001), et en 2003 dans le cadre de la politique de police (article 146 du décret du 4 juin 2003).

La réglementation relative aux habitations et bâtiments non conformes à la destination de la zone a été adaptée par le Parlement flamand, une réglementation plus rigoureuse étant applicable pour les 'zones vulnérables du point de vue spatial'. L'énumération décrétole des zones considérées comme vulnérables du point de vue spatial comprenait, entre autres, les 'zones agricoles à valeur particulière'.

La question de savoir si les zones agricoles d'intérêt paysager devaient ou non être considérées comme des 'zones agricoles à valeur particulière' a été longuement discutée. Ce débat a finalement été tranché par la Cour de cassation par un arrêt du 22 février 2005, dans lequel la Cour a qualifié les zones agricoles d'intérêt paysager de zones agricoles à valeur particulière (donc vulnérables du point de vue spatial). Selon le ministre, telle n'était pourtant pas l'intention du Parlement flamand et l'interprétation de la Cour de cassation a fait l'objet d'un grand nombre de critiques dans la doctrine.

Afin de tenir compte de ces critiques, les zones agricoles d'intérêt paysager ont été retirées de la définition des zones vulnérables par le décret du 22 avril 2005, en ce qui concerne la politique des permis. Ce décret a toutefois laissé inchangé le dernier alinéa de l'actuel article 146. Il a été explicitement confirmé, lors des travaux préparatoires, que les modifications apportées à l'article 145*bis* n'avaient pas d'influence sur la définition de la zone vulnérable utilisée en matière de police, qui vise aussi les zones agricoles d'intérêt paysager.

Depuis la modification décrétole d'avril 2005, deux définitions différentes des 'zones vulnérables du point de vue spatial' ont donc été utilisées dans le décret du 18 mai 1999, les zones agricoles d'intérêt paysager étant considérées comme des zones vulnérables dans le cadre de la police de l'aménagement, mais non dans le cadre de la politique des permis.

Au cours des travaux préparatoires du décret du 22 avril 2005, le principe du retrait des zones d'intérêt paysager des zones vulnérables visées par la police de l'aménagement avait déjà été posé. Cette suppression devait avoir lieu dans le cadre d'une révision globale du volet répressif en matière d'aménagement du territoire.

Selon le ministre, le projet actuel de décret répond à cet objectif et constitue incontestablement une simplification, étant donné qu'il n'est donné dans l'article 2, qu'une seule définition des 'zones vulnérables du point de vue spatial', qui s'applique à l'ensemble du décret » (*ibid.* pp.32-33).

B.5.4. Il peut être conclu de ce qui précède que le législateur décretaal n'a jamais eu l'intention de compter les « zones agricoles d'intérêt paysager » parmi les « zones vulnérables du point de vue spatial ».

L'indication « zones agricoles à valeur particulière » a été retirée de la liste des zones à considérer comme vulnérables du point de vue spatial au motif qu'il avait été admis par la jurisprudence que les « zones agricoles d'intérêt paysager » étaient considérées comme « zones agricoles à valeur particulière » et, de ce fait, comme zones vulnérables du point de vue spatial, ce qui était contraire à l'intention du législateur décretaal et entraînait beaucoup d'insécurité juridique.

Cette suppression, effectuée d'abord par le décret du 22 avril 2005 en ce qui concerne la politique de permis, a été étendue, par le décret du 27 mars 2009, à la police de l'aménagement du territoire, l'uniformité dans la définition des zones vulnérables du point de vue spatial ayant été rétablie.

B.5.5. Il ressort de ce qui précède que l'article 1.1.2, 10°, du « Code flamand de l'aménagement du territoire » n'a entraîné ni un recul sensible du niveau de protection de l'environnement, ni un recul sensible qui ne pourrait être justifié par des motifs d'intérêt général.

B.6. La prise en compte de l'article 7bis de la Constitution ne conduit pas à une autre conclusion. Les objectifs d'un développement durable mentionnés dans cette disposition ne peuvent, uniquement sur la base de cette disposition, être déterminés avec la précision requise en vue d'un contrôle juridictionnel, en ce qui concerne la politique de l'aménagement du territoire. En effet, dès lors que cette disposition n'indique pas comment les dimensions « sociale, économique et environnementale » qui y sont liées doivent être mises en balance, l'autorité compétente dispose en la matière d'un pouvoir d'appréciation étendu.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 1.1.2, 10°, et 6.1.1, alinéa 4, du « Code flamand de l'aménagement du territoire », coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009, ne violent pas l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, lu ou non en combinaison avec son article *7bis*.

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 18 mai 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt