

Numéro du rôle : 5575
Arrêt n° 177/2013 du 19 décembre 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 6.1.41, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et T. Giet, assistée du greffier F. Meersschaut, 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 1er février 2013 en cause du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rhode-Saint-Genèse contre la SA « Automobiles Alain Henneuse » et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 18 février 2013, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 6.1.41, § 1er, troisième phrase, [lire : article 6.1.41, § 1er, alinéa 1er, 2°] du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il l'article 23 de la Constitution en ce qu'il prévoit que, pour les délits autres que ceux qui consistent ou consistent entre autres dans l'accomplissement d'actes contraires à un ordre de cessation ou contraires aux prescriptions urbanistiques relatives aux affectations autorisées pour la zone (pour autant qu'il n'y ait pas été dérogé valablement), le paiement de la plus-value est requis, à moins que l'autorité qui intente l'action en réparation démontre que cela nuirait manifestement de manière disproportionnée à l'aménagement local, auquel cas la remise des lieux dans leur état initial, la cessation de l'utilisation contraire ou l'exécution de travaux de construction ou d'adaptation est requise, ce qui impliquerait un abaissement considérable du niveau de protection de l'environnement par rapport aux règles antérieures ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rhode-Saint-Genèse;
- la SA « Automobiles Alain Henneuse », dont le siège est établi à 1640 Rhode-Saint-Genèse, chaussée de Waterloo 20, et Alain Henneuse et Catherine Hamaekers, demeurant à 1640 Rhode-Saint-Genèse, chaussée de Waterloo 20;
- le Gouvernement flamand.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rhode-Saint-Genèse;
- la SA « Automobiles Alain Henneuse », Alain Henneuse et Catherine Hamaekers.

A l'audience publique du 29 octobre 2013 :

- ont comparu :
 - . Me D. Lindemans, qui comparaisait également *loco* Me F. Judo et Me F. De Preter, avocats au barreau de Bruxelles, pour le collège et bourgmestre et échevins de la commune de Rhode-Saint-Genèse;
 - . Me A. Poppe *loco* Me E. Jacobowitz, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SA « Automobiles Alain Henneuse », Alain Henneuse et Catherine Hamaekers;
 - . Me K. Caluwaert *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et T. Giet 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Dans un jugement interlocutoire du 5 octobre 2012, le Tribunal de première instance de Bruxelles a jugé que :

- une contravention aux règles d'urbanisme avait été commise, en ce que des travaux d'empierrement avaient été réalisés, sans permis d'urbanisme préalable, dans les jardins gauche et droit de l'habitation;
- le collège des bourgmestre et échevins pouvait par conséquent demander, devant le tribunal civil, une mesure de réparation, en application de l'article 6.1.43 du Code flamand de l'aménagement du territoire;
- la demande de remise des lieux dans leur état initial ne pouvait être accueillie que si les conditions prévues à l'article 6.1.41, § 1er, troisième phrase, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire étaient remplies, de sorte que le collège des bourgmestre et échevins devait démontrer que tolérer l'infraction nuirait manifestement de manière disproportionnée à l'aménagement local;
- le collège des bourgmestre et échevins ne parvenait pas à démontrer que le fait de tolérer l'infraction (moyennant le paiement d'une plus-value) nuisait manifestement de manière disproportionnée à l'aménagement local.

Le Tribunal a ensuite soulevé d'office qu'il était possible d'émettre de sérieux doutes quant à la compatibilité de l'article 6.1.41, § 1er, troisième phrase, du Code flamand de l'aménagement du territoire avec le principe de *standstill* en matière de protection de l'environnement, qui est déduit de l'article 23 de la Constitution. Après la réouverture des débats, le Tribunal a posé le 1er février 2013 la question préjudicielle citée plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Selon le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rhode-Saint-Genèse, partie demanderesse devant le juge *a quo*, la possibilité de demander une plus-value, en tant que mesure de réparation, au lieu de l'une ou l'autre forme de réparation en nature (remise des lieux dans leur état initial, travaux d'adaptation, cessation de l'utilisation contraire) constitue déjà en soi une anomalie. Elle neutralise l'enrichissement injuste consécutif à la commission d'une infraction urbanistique, mais elle laisse perdurer de manière inchangée la situation illégale engendrée par l'infraction. A strictement parler, cette action en réparation n'emporte pas d'effet positif pour le bon aménagement du territoire. Si une plus-value est demandée et si cette demande est accueillie, une intervention administrative contre l'infraction n'est plus possible.

Le collège souligne, en faisant référence à la jurisprudence de la Cour, que toute mesure relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire n'a pas *ipso facto* une incidence sur le droit à un environnement sain, au sens de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, mais qu'une mesure qui a une influence sur des actions publiques en réparation concernant des situations contraires à la réglementation relative à l'urbanisme et

à l'aménagement du territoire a une portée qui entre au moins partiellement dans le champ d'application de la disposition constitutionnelle précitée.

Ensuite, le collège estime que l'adoption de l'article 6.1.41 du Code flamand de l'aménagement du territoire induit manifestement un recul du niveau de protection de l'environnement. Avant le 1er septembre 2009, l'administration, sur avis conforme du Conseil supérieur de la politique de maintien, pouvait opter, dans tous les cas, pour une remise dans l'état initial ou pour des travaux d'adaptation. Depuis cette date, ce n'est plus possible si les travaux, actes ou modifications ne constituent pas des actes contraires à un ordre de cessation ou aux prescriptions urbanistiques relatives aux affectations autorisées pour la zone, à moins qu'ils portent manifestement préjudice à l'aménagement local de manière disproportionnée. Dans ces cas, l'administration n'a plus d'autre choix que la mesure de réparation sous forme de plus-value.

Selon le collège, il s'agit d'un recul sensible du niveau de protection. L'exclusion de la faculté de choix dans les cas où aucun ordre de cessation n'a été méconnu n'a pas d'influence sur la question de savoir si la mesure a une incidence considérable. En effet, le fait qu'un ordre de cessation puisse être imposé en temps utile dépend seulement de la question de savoir si l'administration a connaissance en temps utile de l'infraction. L'exclusion de la faculté de choix dans les cas où les infractions ne sont pas contraires aux prescriptions relatives à l'affectation a effectivement un effet sur le caractère considérable de la mesure, mais les conséquences potentielles de la mesure resteraient néanmoins considérables. Même si les travaux envisagés sont conformes aux prescriptions d'affectation, l'obligation d'obtenir un permis d'urbanisme revêt en effet une très grande importance pour la protection de l'environnement.

La dernière restriction consiste en ce qu'une réparation en nature peut quand même être demandée, si l'autorité qui a intenté l'action en réparation démontre que l'aménagement local subirait manifestement un préjudice disproportionné. Cette phrase contiendrait toutefois quatre limitations supplémentaires qui auraient pour effet que l'administration pourra rarement recourir à une autre mesure que la plus-value. En premier lieu, la notion d'« aménagement local » semble plus restreinte que celle d'« aménagement du territoire ». Ensuite, on n'apercevrait pas clairement quand l'aménagement local subit un préjudice « disproportionné ». Plus précisément, on ne verrait pas entre quels éléments il convient d'effectuer une balance des intérêts. En outre, l'infraction doit nuire « manifestement » de manière disproportionnée à l'aménagement local, ce qui ne laisserait aucune marge pour effectuer une mise en balance scrupuleuse de tous les intérêts en cause. Enfin, l'administration supporterait à nouveau la charge de la preuve de tout ceci. Le collège ajoute qu'une petite infraction, qui, en soi, n'est pas suffisamment grave pour parler d'un « préjudice manifestement disproportionné pour l'aménagement local », contribue à un tel dommage manifestement disproportionné si elle inspire d'autres personnes à faire de même.

La possibilité pour des tiers intéressés d'agir contre l'infraction ne changerait rien, selon le collège, à la circonstance qu'il y a un recul sensible du niveau de protection. En effet, ces tiers agissent uniquement dans leur propre intérêt, de sorte que leur intervention n'est pas équivalente à celle du collège des bourgmestre et échevins et à celle de l'inspecteur urbaniste régional, qui agissent dans l'intérêt général. Dans un grand nombre de cas, aucun tiers ne disposera d'un intérêt personnel suffisant pour agir contre la mesure. En outre, faire respecter une norme sanctionnée pénalement, comme la législation urbanistique, constitue une mission d'intérêt général, le citoyen pouvant considérer que celle-ci est assurée par les autorités publiques. Le législateur décrétoal a estimé que l'obligation d'obtenir un permis était à ce point essentielle qu'il a attaché des sanctions pénales au non-respect de cette obligation. Le fait de rendre impossible la réparation en nature, sauf dans des cas exceptionnels, prive le collège des bourgmestre et échevins de l'instrument nécessaire pour faire appliquer efficacement la réglementation contre les infractions à cette obligation d'obtenir un permis.

Enfin, le recul sensible du niveau de protection n'aurait pas été suffisamment justifié du point de vue de l'intérêt général, de sorte que la question préjudicielle devrait recevoir une réponse affirmative. En tout état de cause, la justification qui a été admise dans l'arrêt n° 2/2011 du 13 janvier 2011 ne résisterait pas à l'examen dans la présente affaire.

A.2. Les parties défenderesses devant le juge *a quo* considèrent que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Avec la disposition en cause, le législateur décrétoal a en effet cherché un équilibre entre le respect et la réparation de l'aménagement du territoire, d'une part, et le principe d'équité par rapport aux citoyens, d'autre part. Le fait que le législateur décrétoal a approuvé cette disposition en connaissance de cause serait attesté par la circonstance qu'il a rejeté un amendement visant à faire supporter la charge de la preuve par les contrevenants et suggérant de supprimer le mot « manifestement ». La disposition n'entraînerait pas une

diminution considérable du niveau de protection de l'environnement. Elle s'applique uniquement pour autant qu'aucune infraction n'ait été commise à l'encontre des prescriptions urbanistiques d'affectation de la zone concernée et pour autant qu'aucune infraction n'ait été commise contre un ordre de cessation. En outre, le citoyen qui estime que ses intérêts ont été lésés peut toujours demander la réparation en nature. Comme dans l'arrêt n° 2/2011 du 13 janvier 2011, l'article 23 de la Constitution ne devrait dès lors pas être considéré comme violé.

A.3. Selon le Gouvernement flamand, il n'y aurait violation de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution que lorsqu'il est établi que (i) la mesure prise a une portée qui relève du champ d'application de cet article de la Constitution et (ii) non seulement qu'elle diminue le niveau de protection offert par la législation applicable mais (iii) qu'elle le diminue dans une mesure considérable, (iv) sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général. A cet égard, il convient en outre de tenir compte du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur décrétoal pour garantir, outre d'autres objectifs légitimes qu'il est habilité à poursuivre, le droit à la protection d'un environnement sain.

Le Gouvernement flamand estime que l'article 23 de la Constitution n'est pas violé en l'espèce. Certes, la remise des lieux dans leur état initial ne constitue désormais plus la mesure de réparation de principe à demander pour certaines infractions urbanistiques, mais le paiement de la plus-value ne sera imposé par le juge que si l'autorité habilitée à intenter l'action en réparation ne démontre pas, ne peut pas démontrer ou n'estime pas opportun de démontrer que l'infraction urbanistique nuirait manifestement de manière disproportionnée à l'aménagement local. Il en résulte implicitement mais certainement que l'infraction urbanistique n'est pas de nature à avoir une incidence, *a fortiori* une incidence considérable, sur le droit à un environnement sain.

La disposition en cause s'intègre dans la « hiérarchie des mesures de maintien » visée par le législateur décrétoal, précise le Gouvernement flamand. Elle concerne uniquement les infractions qui ne consistent pas en une violation des prescriptions d'affectation ou d'un ordre de cessation délivré. Ce n'est que pour cette catégorie (résiduelle) d'infractions que le paiement de la plus-value constitue la mesure de réparation de principe. Pour la catégorie des infractions graves, la remise des lieux dans l'état initial représente toujours la mesure de réparation de principe à demander, étant entendu que le paiement de la plus-value peut être requis si les conséquences de l'infraction sont manifestement compatibles avec un bon aménagement du territoire. En ce qui concerne les infractions en cause, la remise des lieux dans l'état initial est encore ordonnée si l'autorité habilitée à introduire l'action en réparation peut démontrer que celles-ci nuisent manifestement de manière disproportionnée à l'aménagement local, ce qui pourrait difficilement être considéré comme un recul sensible du niveau de protection en ce qui concerne un environnement sain.

Même en admettant que la réglementation en cause entraîne un recul sensible par rapport au niveau actuel de protection, il faut alors considérer qu'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général, soutient le Gouvernement flamand. Le législateur décrétoal voulait une réglementation équitable et réaliste, conciliant le respect et la réparation de l'aménagement du territoire avec les principes de proportionnalité et d'équité. Depuis l'entrée en vigueur du Code flamand de l'aménagement du territoire, il a choisi de réduire la liberté de choix de l'instance habilitée à introduire une action en réparation et d'augmenter ainsi la sécurité juridique. Le législateur décrétoal pouvait raisonnablement partir du principe que, dans certains cas, il serait disproportionné d'exiger la démolition ou l'adaptation de constructions compatibles avec l'aménagement du territoire et qu'il convenait en conséquence de trouver un compromis entre l'intérêt (urbanistique) général et l'intérêt du contrevenant. Une application systématique du principe de la réparation en nature risque en effet de se heurter au principe de proportionnalité, contenu notamment dans l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, et, inversement, l'exclusion totale de la réparation en nature ne serait pas conforme aux exigences d'un bon aménagement du territoire.

- B -

B.1. L'article 6.1.41, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire 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. Ceci se fait, sans préjudice de l'article 6.1.7 et de l'article 6.1.8, à la requête de l'inspecteur urbaniste, ou du Collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle les travaux, les actes ou les modifications visés à l'article 6.1.1 ont été exécutés. L'action en réparation est engagée dans le respect des modalités suivantes :

1° pour les délits constitués, ou constitués entre autres, d'actes contraires à un ordre de cessation ou contraires aux prescriptions urbanistiques relatives aux affectations autorisées pour la zone, pour autant qu'il n'en ait pas été dérogé de manière valable, les actions suivantes sont requises :

a) soit la restauration de l'endroit dans son état initial ou la cessation de l'utilisation contraire,

b) soit l'exécution de travaux de construction ou d'adaptation, s'il a été clairement établi que cela suffit pour rétablir l'aménagement local;

c) soit, si la conséquence de l'infraction est manifestement compatible avec un bon aménagement du territoire, le paiement d'une somme égale à la plus-value du bien résultant de l'infraction;

2° pour les autres délits que ceux mentionnés au point 1°, le paiement d'une plus-value est requis, sauf si l'autorité instituant cette action en réparation démontre que cela porterait manifestement et de façon disproportionnée préjudice à l'aménagement local, auquel cas l'application d'une des mesures visées au point 1° est requise ».

B.2. Le régime précité a été introduit par le décret du 27 mars 2009 adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien et est entré en vigueur le 1er septembre 2009. Le *littera c)* du paragraphe 1er, alinéa 1er, 1°, n'a été inséré que par un décret modificatif du 11 mai 2012.

Ce paragraphe 1er, alinéa 1er, 1°, s'applique aux infractions consistant ou consistant entre autres dans l'accomplissement d'actes contraires à un ordre de cessation ou contraires aux prescriptions urbanistiques relatives aux affectations autorisées pour la zone, pour autant qu'il

n'y ait pas été dérogé valablement. Pour ces infractions, c'est en principe la remise des lieux dans l'état initial ou la cessation de l'utilisation contraire qui est demandée :

« En effet, les travaux effectués sont manifestement contraires à la vision expressément établie des autorités publiques quant au bon aménagement du territoire ou sont à ce point illégitimes qu'un ordre de cessation (volontairement ignoré) a été délivré » (Doc. Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 282).

B.3. La question préjudicielle concerne le paragraphe 1er, alinéa 1er, 2°, qui s'applique à d'autres infractions que celles consistant ou consistant entre autres dans l'accomplissement d'actes contraires à un ordre de cessation ou contraires aux prescriptions urbanistiques relatives aux affectations autorisées pour la zone, pour autant qu'il n'y ait pas été dérogé valablement. Pour ces autres infractions, c'est en principe le paiement d'une somme d'argent qui est requis, égale à la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction. Ce n'est que lorsque certaines conditions sont remplies que la remise des lieux dans l'état initial ou l'exécution de travaux de construction ou d'adaptation peut être demandée. C'est en particulier le cas lorsque l'autorité qui a intenté l'action en réparation démontre que le paiement de la plus-value nuirait manifestement de manière disproportionnée à l'aménagement local.

Avant le 1er septembre 2009, l'autorité habilitée à introduire une action en réparation pouvait dans tous les cas, sans devoir remplir des conditions déterminées, requérir la remise des lieux dans l'état initial ou l'exécution de travaux de construction ou d'adaptation. Par la question préjudicielle, il est demandé à la Cour si la limitation de la liberté de choix de l'autorité habilitée à intenter une action en réparation, consécutive à la disposition en cause, viole l'article 23 de la Constitution.

B.4. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

[...] ».

B.5. L'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne la protection de l'environnement, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.6. Le fait que la liberté de choix de l'autorité habilitée à intenter l'action en réparation soit en principe limitée à la demande d'une somme d'argent égale à la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction ne s'applique pas aux infractions consistant ou consistant entre autres dans l'accomplissement d'actes contraires à un ordre de cessation ou contraires aux prescriptions urbanistiques relatives aux affectations autorisées pour la zone, pour autant qu'il n'y ait pas été dérogé valablement.

Pour les autres infractions, le paiement de la plus-value doit en principe être demandé. Cependant, cette mesure ne peut pas être imposée lorsque l'autorité qui demande la réparation « démontre que cela porterait manifestement et de manière disproportionnée préjudice à l'aménagement local ». Dans ce cas, la remise des lieux dans leur état initial ou l'exécution de travaux de construction d'adaptation est demandée.

B.7. Les conditions précitées dont le législateur décréte a assorti la limitation de la liberté de choix de l'autorité habilitée à intenter une action en réparation forcent à constater que la disposition en cause n'a pas sensiblement réduit la protection de l'environnement, en ce compris le bon aménagement du territoire.

En effet, lorsque l'autorité qui intente l'action en réparation ne parvient pas à démontrer, sous le contrôle du tribunal qui impose la mesure de réparation, que le simple paiement de la plus-value porterait manifestement un préjudice disproportionné à l'aménagement local, il peut être raisonnablement admis que cette dernière mesure de réparation ne compromet pas le bon aménagement du territoire selon « tout arbitre normalement consciencieux » (Doc. Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 282).

Toutefois lors de l'appréciation de la mesure de réparation, il y a lieu de tenir compte, comme le fait valoir la partie demanderesse devant le juge *a quo*, du fait qu'une infraction qui, en soi, n'est pas suffisamment grave pour porter manifestement et de manière disproportionnée préjudice à l'aménagement local peut cependant contribuer à causer un dommage manifestement disproportionné, dans la mesure où elle encourage d'autres personnes à commettre la même infraction.

B.8. Pour le surplus, le législateur décrétoal a uniquement édicté des règles pour l'action publique en réparation et 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.9. Compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur décrétoal lorsqu'il arrête sa politique en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, il n'est pas dénué de justification raisonnable de limiter la liberté de choix de l'autorité chargée d'intenter une action en réparation à la réclamation de la plus-value, lorsque les conditions imposées par la disposition en cause sont remplies.

B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 6.1.41, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne viole pas l'article 23 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 19 décembre 2013.

Le greffier,

Le Président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt