



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 18/2022
du 3 février 2022
Numéro du rôle : 7538**

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 15 du décret flamand du 3 mars 1976 « réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux » (actuellement les articles 11.4.1 et suivants du décret flamand du 12 juillet 2013 « relatif au patrimoine immobilier »), posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges J.-P. Moerman, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques et Y. Kherbache, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt du 15 mars 2021, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 24 mars 2021, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 15 du décret du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux (actuellement les articles 11.4.1 et suivants du décret du 12 juillet 2013 relatif au patrimoine immobilier) viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus pour autant que de besoin en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il n'exige pas d'avis préalable du Conseil supérieur de la politique de maintien ou d'une instance chargée d'une mission identique ou comparable, alors que le Code flamand de l'aménagement du territoire (article 6.3.10) impose quant à lui un avis préalable ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Danny De Coninck et la Société Civile Immobilière Centre-Ville, assistés et représentés par Me P. Flamey, avocat au barreau d'Anvers;

- l'inspecteur Patrimoine immobilier, agissant au nom de la Région flamande, assisté et représenté par Me P. Declercq, avocat au barreau de Louvain.

Par ordonnance du 20 octobre 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J. Moerman et J.-P. Moerman, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 10 novembre 2021 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande d'une partie à être entendue, la Cour, par ordonnance du 10 novembre 2021, a fixé l'audience au 8 décembre 2021.

À l'audience publique du 8 décembre 2021 :

- ont comparu :
 - . Me E. Mees, avocat au barreau d'Anvers, *loco* Me P. Flamey, pour Danny De Coninck et la « Société Civile Immobilière Centre-Ville »;
 - . Me P. Declercq, pour l'inspecteur Patrimoine immobilier, agissant au nom de la Région flamande;
- les juges-rapporteurs J. Moerman et J.-P. Moerman 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*

Danny De Coninck et la « Société civile immobilière Centre-Ville » sont propriétaires d'immeubles situés à Louvain. Par arrêté ministériel du 9 novembre 1994, ces immeubles ont été classés comme « site urbain ». Le 22 décembre 2006, un permis d'urbanisme est délivré à Danny De Coninck en vue de la transformation des penthouses des immeubles précités.

Le 20 juin 2007, l'inspecteur urbaniste constate, par voie de procès-verbal, que le permis d'urbanisme n'a pas été respecté. À la suite de ce procès-verbal, l'inspecteur Patrimoine immobilier intente à l'encontre de Danny De Coninck et de la « Société civile immobilière Centre-Ville » une action en réparation fondée sur le décret du 3 mars 1976 « réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux » (ci-après : le décret du 3 mars 1976), tel qu'il a été modifié par l'article 5 du décret du 21 novembre 2003 « portant modification du décret du 3 mars 1976 portant protection des monuments et des sites urbains et ruraux » (ci-après : le décret du 21 novembre 2003) et avant son abrogation par l'article 12.2.1, 2^o, du décret du 12 juillet 2013 « relatif au patrimoine immobilier ».

Par jugement du 27 septembre 2017, le Tribunal de première instance de Louvain déclare recevable et fondée l'action en réparation introduite par l'inspecteur Patrimoine immobilier et condamne solidairement Danny De Coninck et la « Société civile immobilière Centre-Ville » ainsi que l'architecte Frans Jacobs à remettre dans son état initial la forme du toit de l'un des immeubles classés. Danny De Coninck et la « Société civile immobilière Centre-Ville » introduisent un recours contre cette décision devant la Cour d'appel de Bruxelles.

Contrairement au premier juge, la Cour d'appel de Bruxelles déclare que la différence entre les finalités du décret du 3 mars 1976 et du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 (ci-après : le Code flamand de l'aménagement du territoire) ne permet pas, en soi, d'affirmer qu'il n'y a manifestement pas violation du principe constitutionnel d'égalité. La Cour d'appel de Bruxelles estime en effet que le non-respect d'un permis d'urbanisme peut donner lieu à une action en réparation tant sur la base du décret du 3 mars 1976 que sur la base du Code flamand de l'aménagement du territoire. Si cette action en réparation est fondée sur le Code flamand de l'aménagement du territoire, le non-respect d'un permis d'urbanisme ne pourra être sanctionné qu'après avis du Conseil supérieur de la politique de réparation, alors qu'un tel avis n'est pas requis si cette action est fondée sur le décret du 3 mars 1976. Dès lors, la Cour d'appel de Bruxelles estime qu'il y a lieu de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. L'inspecteur Patrimoine immobilier, agissant au nom de la Région flamande et « demandeur en réparation » dans le litige au fond, estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative. Il souligne que les personnes qui sont visées par une action en réparation fondée sur le décret du 3 mars 1976 ne sont pas comparables aux personnes qui sont visées par une action en réparation fondée sur le Code flamand de l'aménagement du territoire.

À l'appui de son raisonnement, l'inspecteur Patrimoine immobilier renvoie au décret du 21 novembre 2003. Cette modification était inspirée de la réglementation qui s'appliquait en matière d'urbanisme, mais avec des accents propres aux monuments et sites urbains et ruraux. Il souligne en outre les objectifs différents d'une action en réparation fondée sur le décret du 3 mars 1976, d'une part, et d'une action en réparation fondée sur le Code flamand de l'aménagement du territoire, d'autre part. Dans ce dernier cas, l'action en réparation tend à préserver le bon aménagement du territoire, alors que dans le premier cas, l'action en réparation vise à réparer les dommages qui ont été causés au patrimoine.

Se référant à l'arrêt de la Cour n° 4/2018 du 18 janvier 2018, l'inspecteur Patrimoine immobilier fait valoir que la différence de traitement découle de l'intervention d'instances compétentes différentes dans le cadre de réglementations différentes. Selon lui, la différence de traitement repose sur un critère objectif. Il est en effet essentiel que l'action en réparation de l'inspecteur Patrimoine immobilier soit introduite dans le but de préserver des valeurs du patrimoine. Cette action en réparation n'est en aucun cas fondée sur une infraction urbanistique. Par ailleurs, une mesure de réparation en matière de patrimoine n'empêche pas l'introduction d'une action en réparation en matière d'aménagement du territoire.

Enfin, l'inspecteur Patrimoine immobilier observe que la différence de traitement est pertinente et qu'il existe un rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé, à savoir la sauvegarde du patrimoine immobilier. Le fait qu'aucun avis du Conseil supérieur de la politique de réparation ne soit requis ne revêt pas, en soi, un caractère disproportionné. À titre d'illustration, l'inspecteur Patrimoine immobilier renvoie à l'action en cessation environnementale, dans le cadre de laquelle l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation n'est pas requis non plus.

A.2. Danny De Coninck et la « Société civile immobilière Centre-Ville » estiment que les personnes qui sont visées par une action en réparation fondée sur le décret du 3 mars 1976 sont comparables aux personnes qui sont visées par une action en réparation fondée sur le Code flamand de l'aménagement du territoire. Les deux actions en réparation, en tant que formes particulières de restitution, visent notamment à mettre fin aux conséquences de l'infraction présumée.

Selon Danny De Coninck et la « Société civile immobilière Centre-Ville », la différence de traitement ne repose pas sur des critères objectifs. Ils soulignent que les deux actions en réparation requièrent que l'administration apprécie sur le plan juridique l'existence d'une infraction à réparer et qu'elle statue sur l'opportunité de la question de savoir si la réparation est possible, souhaitable ou nécessaire. À l'appui de leur raisonnement, ils renvoient à un arrêt de la Cour de cassation du 17 octobre 2006, par lequel cette dernière a précisé

qu'une obligation de motivation incombe à l'administration lorsque celle-ci intente une action en réparation. Ils observent que les protections juridiques diffèrent fondamentalement pour une même infraction, en l'occurrence le non-respect d'un permis d'urbanisme, selon qu'une telle infraction donne lieu à une action en réparation fondée sur le décret du 3 mars 1976 ou à une action en réparation fondée sur le Code flamand de l'aménagement du territoire. Ainsi, contrairement au Code flamand de l'aménagement du territoire, l'article 15 du décret du 3 mars 1976 ne requiert pas l'avis d'une instance objective et spécialisée qui examine également l'opportunité et le caractère raisonnable de l'action en réparation, tel le Conseil supérieur de la politique de réparation. À cela s'ajoute que le juge, pour ce qui est d'une action en réparation en matière de patrimoine immobilier, ne peut ordonner d'office une mesure de réparation. Enfin, Danny De Coninck et la « Société civile immobilière Centre-Ville » relèvent que la disposition en cause ne prévoit qu'une seule mesure de réparation, à savoir la remise du lieu dans son état initial. Le Code flamand de l'aménagement du territoire, par contre, prévoit un classement de sanctions dont la remise effective dans l'état initial est la plus lourde. Danny De Coninck et la SCI « Centre-Ville » concluent dès lors que la différence de traitement créée n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 15 du décret flamand du 3 mars 1976 « réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux » (ci-après : le décret du 3 mars 1976), tel qu'il a été modifié par l'article 5 du décret du 21 novembre 2003 « portant modification du décret du 3 mars 1976 portant protection des monuments et des sites urbains et ruraux » (ci-après : le décret du 21 novembre 2003) et avant son abrogation par l'article 12.2.1, 2°, du décret du 12 juillet 2013 « relatif au patrimoine immobilier ».

B.1.2. L'article 15, § 1er, du décret du 3 mars 1976, tel qu'il est applicable dans le litige au fond, dispose :

« Sans préjudice de la pénalité et du dédommagement éventuel, le tribunal ordonne, sur demande des fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand, de réparer [remettre] les lieux dans leur état original.

Le tribunal fixe, après pondération du délai proposé dans la demande de réparation, un délai d'au maximum 3 ans pour l'exécution des mesures de réparation. Après l'échéance de ce délai, le tribunal, sur demande des fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand, peut fixer une contrainte [astreinte] par jour de retard dans l'exécution de la mesure de réparation.

La demande de réparation doit être introduite auprès du parquet pa[r] lettre ordinaire par les fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand au nom de la Région flamande. La demande mentionne au moins les prescriptions en vigueur et une description de l'état précédant [l']infraction et le délai pendant lequel la réparation [remise] en état original doit se faire.

Les fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand notifient également l'inspecteur urbanistique du procès-verbal de la demande de réparation ».

B.1.3. Le renvoi, dans la question préjudicielle, à l'article 6.3.10 du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné le 15 mai 2009 (ci-après : le Code flamand de l'aménagement du territoire), repose sur une erreur matérielle. Il peut se déduire de la décision de renvoi que le litige au fond porte sur la situation dans laquelle les mêmes faits peuvent donner lieu tant à une action en réparation fondée sur l'article 15 du décret du 3 mars 1976, tel qu'il est applicable dans le litige au fond, qu'à une action en réparation fondée sur l'article 149, § 1er, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire » (ci-après : le décret du 18 mai 1999), tel qu'il a été modifié par l'article 8 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 ». La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.2.1. Le juge *a quo* compare les personnes qui sont visées par une action en réparation conformément à l'article 15 du décret du 3 mars 1976, tel qu'il est applicable dans le litige au fond, avec les personnes qui, pour des faits identiques, sont visées par une action en réparation conformément à l'article 149, § 1er, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999, tel qu'il est applicable dans le litige au fond. Dans le second cas, l'action en réparation n'est possible qu'après avis favorable du Conseil supérieur de la politique de réparation, alors qu'un tel avis ou un avis d'une instance chargée d'une mission identique ou comparable ne sont pas requis dans le premier cas. La Cour est interrogée sur la compatibilité de cette différence de traitement avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.2.2. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit d'accès au juge. Ni la question préjudicielle ni la décision de renvoi ne permettent de déduire en quoi la disposition en cause violerait le droit d'accès au juge. La Cour limite dès lors son examen à la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3.1. La Cour est interrogée sur la situation dans laquelle non seulement une infraction a été constatée sur la base du décret du 3 mars 1976, tel qu'il est applicable dans le litige au fond, mais dans laquelle une infraction urbanistique a aussi été constatée.

Des mesures de réparation pouvaient être réclamées sur la base tant du décret du 3 mars 1976 que du décret du 18 mai 1999 à l'égard des personnes qui se trouvaient dans une telle situation, de sorte que le législateur décrétoal n'a pas instauré une différence de traitement en ce qui concerne le fait d'imposer des mesures de réparation.

B.3.2. Dès lors que les personnes relevant de ces deux catégories sont visées par une action en réparation sur la base de faits identiques, les personnes qui, dans cette situation, sont visées par la première action en réparation sont suffisamment comparables aux personnes qui, dans cette même situation, sont visées par la seconde action en réparation.

B.4. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5.1. En vertu de l'article 15 du décret du 3 mars 1976, tel qu'il est applicable dans le litige au fond, le juge ordonne, à la demande des fonctionnaires du patrimoine immobilier désignés, de remettre le lieu dans son état initial. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 15 du décret du 3 mars 1976 que le législateur décrétoal a délibérément choisi, contrairement à ce qui était le cas en matière d'aménagement du territoire, de ne pas prévoir d'autres mesures de réparation, et ce, en raison de l'importance de l'authenticité en matière de patrimoine immobilier :

« Au § 1er, l'action en réparation directe est accordée par analogie avec l'article 149 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié.

Notez que le juge ne peut imposer qu'une seule mesure de réparation, à savoir la remise du lieu dans son état initial.

Cette mesure aussi était déjà prévue dans le décret existant du 3 mars 1976 et elle est maintenue dans le texte présentement examiné. La raison de cette distinction par rapport à l'aménagement du territoire est à chercher du côté de l'accent sur l'authenticité qu'il y a lieu de mettre pour les monuments et les sites urbains et ruraux.

[...]

Au § 1er, il est désormais aussi établi par décret, aux fins d'une meilleure politique administrative, que s'il s'agit également d'une infraction à l'aménagement du territoire, le procès-verbal dressant l'action en réparation est notifié à l'inspecteur urbanistique, qui peut alors éventuellement réagir. Toutefois, les fonctionnaires compétents pour constater les infractions au décret du 3 mars 1976 gardent le dernier mot pour ce qui est de la remise dans l'état initial » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1727/1, p. 6).

B.5.2. L'introduction d'une action en réparation fondée sur l'article 149, § 1er, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999, tel qu'il est applicable dans le litige au fond, est subordonnée à un avis positif du Conseil supérieur de la politique de réparation. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires du décret du 4 juin 2003, le législateur décrétoal flamand a instauré cette obligation de consultation en vue d'assurer la cohérence de la politique de réparation en cas d'infractions à la réglementation en matière d'aménagement du territoire. Dès lors qu'en vertu de cette réglementation, l'inspecteur urbaniste a le choix entre différentes mesures de réparation et qu'il peut donc ordonner des mesures autres que la seule remise dans l'état initial, le législateur décrétoal a estimé qu'il était nécessaire de créer « un organe autonome et indépendant, libre de toute influence politique, qui évalue les décisions de l'inspecteur urbaniste régional et contrôle celles-ci au regard du principe d'égalité et de proportionnalité » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/1, p. 7).

B.5.3. À la lumière de ces éléments, le législateur décrétoal pouvait raisonnablement considérer qu'il n'était pas nécessaire d'instaurer une obligation de consultation préalable similaire pour l'action en réparation fondée sur l'article 15 du décret du 3 mars 1976.

B.6. Il ressort de ce qui précède que l'article 15 du décret du 3 mars 1976, tel qu'il est applicable dans le litige au fond, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 15 du décret flamand du 3 mars 1976 « réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux », tel qu'il a été modifié par l'article 5 du décret du 21 novembre 2003 « portant modification du décret du 3 mars 1976 portant protection des monuments et des sites urbains et ruraux » et tel qu'il était applicable avant son abrogation par l'article 12.2.1, 2°, du décret du 12 juillet 2013 « relatif au patrimoine immobilier », ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 février 2022.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen