

Numéro du rôle : 1359
Arrêt n° 18/99 du 10 février 1999

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 25, § 3, 2°, 1), 26, § 3, 2°, 1), 42, alinéa 2, et 43 du décret de la Région flamande du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, introduit par l'a.s.b.l. De Vlaamse Landeigendom et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée du président L. De Grève et du juge L. François faisant fonction de président, et des juges H. Boel, P. Martens, G. De Baets, E. Cerexhe et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 juin 1998 et parvenue au greffe le 22 juin 1998, l'a.s.b.l. De Vlaamse Landeigendom, dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, avenue des Volontaires 243/2, L. Emmers, demeurant à 3930 Hamont-Achel, Bosstraat 182, J. Emmers, demeurant à 3930 Hamont-Achel, Bosstraat 182, P. Cox, demeurant à 3900 Overpelt, Molderhoevenstraat 140, J. Goris, demeurant à 2300 Turnhout, Leiseinde 11, J. Verbist, demeurant à 1150 Bruxelles, avenue de Tervueren 319, G. Verbist, demeurant à 2230 Herselt, Dieperstraat 17, et W. Maes-Den Broeck, demeurant à 2220 Heist-op-den-Berg, Stationsstraat 71, ont introduit un recours en annulation des articles 25, § 3, 2°, 1), 26, § 3, 2°, 1), 42, alinéa 2, et 43 du décret de la Région flamande du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel (publié au *Moniteur belge* du 10 janvier 1998).

II. *La procédure*

Par ordonnance du 22 juin 1998, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 14 juillet 1998, le président en exercice a prorogé jusqu'au 30 septembre 1998 le délai pour introduire un mémoire.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 15 juillet 1998; l'ordonnance du 14 juillet 1998 a été notifiée par les mêmes lettres.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 14 août 1998.

Le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 30 septembre 1998.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 14 octobre 1998.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 13 novembre 1998.

Par ordonnance du 26 novembre 1998, la Cour a prorogé jusqu'au 19 juin 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 16 décembre 1998, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 20 janvier 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 17 décembre 1998.

A l'audience publique du 20 janvier 1999 :

- ont comparu :
- . Me G. Swartenbroux *loco* Me P. Peeters, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
- . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs H. Boel et E. Cerexhe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions attaquées*

1. Les parties requérantes demandent tout d'abord l'annulation partielle de l'article 25, § 3, 2°, 1), et de l'article 26, § 3, 2°, 1), du décret de la Région flamande du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel.

Les deux articles figurent dans la section 1, relative au « Réseau écologique flamand (VEN) », du chapitre V du décret, qui traite de « la politique zonale ».

L'article 25 concerne les « Grandes Unités de Nature » (GEN) et dispose :

« § 1er. Dans le GEN, le Gouvernement flamand prend les mesures nécessaires pour préserver, restaurer et développer par priorité, par rapport à d'autres fonctions, la nature et le milieu naturel. Outre les mesures visées au chapitre IV et à la section 4 du présent chapitre, ces mesures portent sur :

1° la promotion d'une sylviculture respectueuse de la nature et l'instauration de réserves forestières conformément aux dispositions du décret forestier;

2° la préservation, la restauration et/ou l'adéquation du régime hydraulique avec les éléments naturels à haute qualité naturelle, notamment la qualité de l'eau, la quantité d'eau et la structure naturelle des cours d'eau et de leurs zones périphériques sans que les zones environnantes en subissent des effets disproportionnés;

3° la protection des zones d'infiltration des eaux souterraines;

4° la préservation et la restauration du microrelief et de la structure paysagère;

5° l'usage récréatif complémentaire;

6° l'usage agricole complémentaire.

§ 2. Il est établi pour chaque zone de la GEN un plan directeur de la nature, conformément à l'article 48. Le plan directeur de la nature adopté peut contenir les dispenses des dispositions prohibitives au sens général visées au § 3, 2°, ainsi que les dispositions spécifiques visées à l'article 15, §§ 4 et 5, troisième et cinquième alinéas du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution par des engrais ainsi que l'établissement de dispositions spécifiques visées à l'article 25, § 1er, du présent décret.

Ce plan directeur de la nature peut également contenir à l'intérieur de la GEN un périmètre dans lequel le droit de préemption peut être exercé conformément à l'article 37.

§ 3. Dans la GEN, les prescriptions suivantes sont d'application :

1° l'utilisation d'engrais est régie conformément au décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution par des engrais;

2° sauf en cas de dispense individuelle accordée par l'administration chargée de la conservation de la nature ou de dispense général, il est interdit :

1) d'utiliser des pesticides. Cette interdiction ne s'applique pas aux parcelles des entreprises agricoles faisant l'objet d'une dispense dans le cadre de l'article 15, § 5, alinéas deux et quatre du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution par des engrais; ni aux parcelles des entreprises agricoles régies par les dispositions de l'article 14 et de l'article 15, §§ 1er à 4 et 6 du décret précité; ni pour les terres qui uniquement pour le motif qu'elles ont été acquises dans la période entre la déclaration 95 et l'entrée en vigueur du décret sur les engrais, ne font pas l'objet de la dispense précitée sauf dans les cas que le Gouvernement flamand détermine, les modalités ou moyens pouvant être précisées sans toutefois pouvoir procéder à une interdiction complète;

2) de modifier la végétation, y compris les cultures pluriannuelles ou les petits éléments paysagers, sauf en application d'un plan de gestion adopté conformément au décret forestier du 13 juin 1990;

3) de modifier le relief du sol;

4) d'effectuer des travaux conduisant directement ou indirectement à un abaissement de la nappe phréatique et de prendre des mesures pour optimiser le drainage et l'écoulement des eaux existantes;

5) de modifier la structure des cours d'eau.

Le Gouvernement flamand arrête après avis du Conseil et du Conseil MINA, les conditions et la procédure, le délai et la procédure d'appel en matière d'octroi de dispenses visées au § 3, 2°, du présent article.

Sans préjudice de l'application des articles 18 et 19 pour les captages d'eau potable autorisés existants et la capacité autorisée s'y rapportant, le Gouvernement flamand peut accorder une dispense générale de l'interdiction d'effectuer des travaux conduisant directement ou indirectement à un abaissement de la nappe phréatique. »

L'article 26 concerne les « Grandes Unités [de] Nature en Développement » (GENO). Il est libellé comme suit :

« § 1er. Dans le GENO, le Gouvernement flamand prend les mesures nécessaires pour préserver, restaurer et développer la nature et le milieu naturel, compte tenu des autres fonctions dans la zone.

Outre les mesures visées au chapitre IV et à la section 4 du présent chapitre, ces mesures portent sur :

1° la promotion d'une sylviculture respectueuse de la nature et l'instauration de réserves forestières conformément aux dispositions du décret forestier;

2° la préservation, la restauration et/ou l'adéquation du régime hydraulique avec les éléments naturels à haute qualité naturelle, notamment la qualité de l'eau, la quantité d'eau et la structure naturelle des cours d'eau et de leurs zones périphériques sans que les terrains environnants en subissent des effets disproportionnés;

3° la protection des zones d'infiltration des eaux souterraines;

4° la préservation et la restauration du microrelief et de la structure paysagère;

[5° la gestion de la valeur naturelle pendant ou après le déroulement des activités économiques ou autres qui ont lieu dans la zone;]

[6°] l'usage récréatif complémentaire;

[7°] l'usage agricole complémentaire.

§ 2. Il est établi pour chaque zone de la GENO un plan directeur de la nature, conformément à l'article 48. Le plan directeur de la nature adopté peut contenir les dispenses des dispositions prohibitives au sens général visées au § 3, 2°, ainsi que les dispositions spécifiques visées à l'article 15, §§ 4 et 5, alinéas trois et cinq du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution par des engrais ainsi que l'établissement de dispositions spécifiques visées à l'article 26, § 1er, du présent décret.

Ce plan directeur de la nature peut également délimiter dans la GENO un périmètre dans lequel le droit de préemption peut être exercé conformément à l'article 37.

§ 3. Dans la GENO, les prescriptions suivantes sont d'application :

1° l'utilisation d'engrais est régie conformément au décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution par des engrais;

2° sauf en cas de dispense individuelle [visée au § 2,] accordée par l'administration chargée de la conservation de la nature ou de dispense générale, il est interdit :

1) d'utiliser des pesticides. Cette interdiction ne s'applique pas aux parcelles des entreprises agricoles faisant l'objet d'une dispense dans le cadre de l'article 15, § 5, alinéas deux et quatre du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution par des engrais; ni aux parcelles des entreprises agricoles régies par les dispositions de l'article 14 ou de l'article 15, §§ 1er à 4 et § 6, du décret précité; ni pour les terres qui uniquement pour le motif qu'elles ont été acquises dans la période entre la déclaration 95 et l'entrée en vigueur du décret sur les engrais, ne font pas l'objet de la dispense précitée sauf dans les cas que le Gouvernement flamand détermine, les modalités ou moyens pouvant être précisées sans toutefois pouvoir procéder à une interdiction complète;

2) de modifier la végétation, y compris les cultures pluriannuelles ou les petits éléments paysagers, sauf en application d'un plan de gestion adopté conformément au décret forestier du 13 juin 1990;

3) de modifier le relief du sol;

4) d'effectuer des travaux conduisant directement ou indirectement à un abaissement de la nappe phréatique et de prendre des mesures pour optimiser le drainage et l'écoulement des eaux existants;

5) de modifier la structure des cours d'eau.

Le Gouvernement flamand arrête après avis du Conseil et du Conseil MINA, les conditions et la procédure, le délai et la procédure d'appel en matière d'octroi de dispenses visée au § 3, 2°, du présent article.

Sans préjudice de l'application des articles 18 et 19 pour les captages d'eau potable autorisés existants et la capacité autorisée s'y rapportant, le Gouvernement flamand peut accorder une dispense générale de l'interdiction d'effectuer des travaux conduisant directement ou indirectement à un abaissement de la nappe phréatique. »

2. Les parties requérantes demandent également l'annulation partielle de l'article 42, alinéa 2, et de l'article 43 du décret. Ces deux dispositions figurent dans la « Sous-section A. - Acquisition », de la « Section 4. - Mesures générales pour la protection du milieu naturel » du chapitre V qui traite de « la politique zonale ».

L'article 42 dispose :

« Le propriétaire d'un bien immobilier peut exiger son acquisition par la Région flamande, s'il démontre que la désignation de ce bien immobilier comme une GEN ou une GENO, a entraîné une dépréciation grave de la valeur du bien ou a compromis la viabilité de l'exploitation existante.

Le Gouvernement flamand arrête les modalités et la procédure de cette obligation d'acquisition. Le Gouvernement flamand détermine les modalités de calcul du prix d'achat auquel le propriétaire a droit. Le calcul du prix d'achat tient compte de la différence entre la valeur du bien immobilier à incorporer au VEN et sa valeur après délimitation.

Le montant payé par la Région flamande au propriétaire, en application du présent article, est diminué, le cas échéant, du montant que le propriétaire a perçu du fait des dommages résultant d'un plan d'aménagement portant sur le même bien immobilier. Lorsque le propriétaire d'un bien immobilier fait usage de la faculté d'acquisition obligatoire par la Région flamande, il ne peut plus prétendre aux dommages résultant d'un plan d'aménagement, à la perte patrimoniale, aux dommages-intérêts ou à une autre obligation d'achat dans le chef de la Région flamande pour le même bien immobilier. »

L'article 43 dispose :

« En cas d'usage d'un bien immobilier situé dans une GEN ou une GENO, une indemnité peut être réclamée à la Région flamande dans la mesure où une perte de revenu peut être démontrée par suite de mesures applicables dans ces zones, conformément à l'article 25, § 3, 2°, 1), ou à l'article 26, § 3, 2°, 1). »

IV. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

Concernant l'a.s.b.l. De Vlaamse Landeigendom

A.1.1. La première partie requérante, l'a.s.b.l. De Vlaamse Landeigendom, est une association sans but lucratif dont l'objet consiste, conformément à l'article 3 de ses statuts, à promouvoir et à défendre les intérêts communs de tous ses membres en ce qui concerne leurs droits en matière de biens immobiliers. Selon cette partie requérante, cet objet est suffisamment distinct de l'intérêt général et de l'intérêt individuel de ses membres. Depuis la création de l'association en décembre 1993, celle-ci témoigne d'un fonctionnement durable et agit effectivement en vue de défendre les intérêts communs de ses membres, notamment à l'occasion de l'adoption du décret attaqué. Suite au décret attaqué, les droits de propriété des membres de l'association pourraient être lésés, ce qui porterait atteinte à l'objet social de cette dernière.

A.1.2. Selon le Gouvernement flamand, l'information fournie par l'association requérante ne suffit nullement à démontrer qu'elle remplit les conditions posées par la Cour en ce qui concerne l'intérêt des associations sans but lucratif. Au contraire, l'objet social de la partie requérante n'est rien d'autre que la défense des intérêts somme toute individuels des membres de l'association.

A.1.3. La partie requérante conteste le point de vue du Gouvernement flamand. Le caractère objectif du recours en annulation justifie que l'intérêt devant la Cour soit interprété largement, précisément parce que la procédure vise en premier lieu à réaliser le droit objectif. L'intérêt collectif dont se réclame une personne morale peut être la somme des intérêts individuels de ses membres. Un acte qui lèse les intérêts des membres portera en même temps atteinte à l'objet social de l'association (voy. arrêt n° 16/91).

Dans la Région flamande, 237.000 hectares de zones forestières, de réserves, de bois en zone naturelle et de zones à activité agricole ne figurent pas dans les zones agricoles reconnues. Etant donné que la politique zonale spécifique visée par le décret attaqué porte sur 275.000 hectares, ce n'est pas seulement la zone précitée qui sera totalement utilisée. Les 38.000 hectares manquants seront très vraisemblablement repris sur les zones agricoles. Dans ces circonstances, on peut fort bien penser que, pratiquement, la plus grande partie des biens immobiliers des membres de l'association requérante pourra être incorporée dans une GEN ou une GENO. Ceci va à l'encontre des intérêts des membres et de l'objet social de l'association.

En ce qui concerne les autres parties requérantes

A.2.1. Les deuxième et troisième requérants sont propriétaires indivis de terrains boisés et de bruyères. Le quatrième requérant est propriétaire de terrains agricoles utilisés pour des chevaux de selle. Le cinquième requérant est propriétaire de terrains situés dans une zone tampon jouxtant une réserve naturelle. Le sixième requérant et la septième requérante sont propriétaires de parcelles de bois, de prés et de prairies de fauche. La huitième requérante est propriétaire de terrains boisés.

Ces parties requérantes considèrent qu'elles ont intérêt à introduire un recours en annulation, étant donné que la norme attaquée est susceptible d'affecter directement et défavorablement leurs droits de propriété.

A.2.2. Selon le Gouvernement flamand, ces parties ne démontrent en aucune manière qu'elles-mêmes - ou leurs parcelles - risquent d'être affectées par les mesures attaquées.

Tout d'abord, il n'est pas encore question d'une délimitation des GEN ou GENO. Ensuite, pour qu'elles puissent être désignées en tant que GEN ou GENO, les parcelles des parties requérantes doivent répondre à des conditions particulières, présenter des zones nettement cohérentes et une superficie contiguë suffisante. Elles doivent avoir une destination particulière dans les plans d'aménagement. Aucune des parties requérantes ne démontre que c'est le cas de ses parcelles. Certaines parties requérantes indiquent même que leur terre est un terrain agricole, alors que la zone agricole n'entre pas en ligne de compte pour une incorporation dans le « Réseau écologique flamand » (VEN). Enfin, il n'est prévu qu'une superficie de 125.000 hectares pour la réalisation effective du VEN - GEN et GENO ensemble - et les parties requérantes n'expliquent pas pourquoi leurs parcelles en feraient nécessairement partie.

Plus concrètement, les parties requérantes n'expliquent nullement pourquoi l'interdiction contestée de l'usage de pesticides frapperait leurs parcelles ni pour quelles raisons celles-ci ne pourraient pas bénéficier, le cas échéant, de la dispense totale, accordée à certaines exploitations agricoles, du respect de cette interdiction. Elles ne démontrent pas davantage que dans le cas d'une éventuelle désignation en tant que GEN ou GENO, leurs parcelles subiraient une dépréciation grave ni que la viabilité de l'exploitation existante s'en trouverait sérieusement compromise. Enfin, il n'est pas expliqué non plus pourquoi les parties requérantes risqueraient d'être les victimes des limites du régime d'indemnisation prévu à l'article 43.

En fait, les parties requérantes ne s'insurgent pas tant contre un préjudice qu'elles subissent que contre un avantage dont d'autres qu'elles bénéficient. En effet, l'annulation demandée n'aurait pas pour résultat que les parties requérantes ne seraient pas ou ne seraient plus touchées par les mesures attaquées, mais que d'autres qu'elles seraient tout aussi touchés.

Pour cela non plus, les parties requérantes n'ont pas d'intérêt au recours (voy. les arrêts n^{os} 38/91 et 43/94).

A.2.3. Les parties requérantes contestent la thèse du Gouvernement flamand. En effet, il n'est pas exigé que leur situation soit actuellement déjà affectée par la norme attaquée. Il suffit que les citoyens soient susceptibles d'être directement et défavorablement affectés dans leur situation par la norme qu'ils contestent.

En raison du long délai - pouvant comporter six mois - nécessaire aux communes pour délivrer un certificat d'urbanisme officiel, les deuxième, troisième, quatrième, cinquième, sixième, septième et huitième requérants n'ont pas, pour l'instant, la possibilité matérielle de produire un tel certificat. Les services de l'urbanisme des communes concernées ont toutefois confirmé, après des recherches, que les terres des intéressés font effectivement partie de zones qui, conformément aux dispositions du décret, pourraient faire partie d'une GEN ou GENO. Les parties requérantes fournissent, dans leur mémoire en réponse, des renseignements détaillés à ce sujet.

Pour que le recours en annulation soit recevable, il suffit que les requérants démontrent que la norme attaquée est susceptible de les affecter défavorablement. Les requérants ont montré qu'une grande majorité de leurs terres peuvent raisonnablement être retenues pour faire partie d'une GEN ou GENO. Ils craignent qu'en raison des diverses restrictions que le décret impose au droit de propriété, ces terres ne subissent des pertes de revenus et des dépréciations pour lesquelles aucune compensation n'est cependant prévue.

Le Gouvernement flamand ne cite que partiellement le considérant de l'arrêt n° 38/91, alors que la Cour a également dit que la circonstance que les parties requérantes puissent avoir, par suite de l'annulation, une nouvelle chance d'obtenir un autre régime de subvention suffit à justifier l'intérêt. Les parties requérantes ont *mutatis mutandis* intérêt à attaquer les dispositions visées, étant donné que l'annulation de ces dispositions leur offrirait une nouvelle chance d'obtenir une extension des dispenses en matière d'interdiction de l'emploi de pesticides et un autre régime d'indemnisation pour les diverses pertes résultant de l'incorporation de terres dans une GEN ou une GENO. Les requérants demandent du reste seulement une annulation partielle des dispositions attaquées, à savoir en tant que la dispense totale de l'interdiction d'emploi de pesticides ne s'applique qu'à certaines catégories du secteur agricole. C'est d'ailleurs la seule manière pour eux de soumettre au contrôle de la Cour la discrimination qui les touche.

Quant au fond

S'agissant du premier moyen

A.3.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution,

« en ce que l'interdiction d'utiliser des pesticides dans la GEN et la GENO, en vertu de l'article 25, § 3, 2°, 1), et de l'article 26, § 3, 2°, 1), ne s'applique *pas* aux parcelles des entreprises agricoles faisant l'objet d'une dispense dans le cadre de l'article 15, § 5, alinéas 2 et 4, du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais; *ni* aux parcelles des entreprises agricoles régies par les dispositions de l'article 14 ou de l'article 15, §§ 1er à 4 et § 6, du décret précité; *ni* pour les terres qui, au seul motif qu'elles ont été acquises durant la période comprise entre la déclaration 95 et l'entrée en vigueur du décret sur les engrais, ne font pas l'objet de la dispense précitée, sauf dans les cas que le Gouvernement flamand détermine, les modalités et moyens pouvant être précisés sans toutefois qu'il puisse être procédé à une interdiction complète,

alors qu'il n'existe aucune justification raisonnable expliquant pourquoi la dispense de l'interdiction d'utiliser des pesticides ne s'applique qu'à certaines catégories du secteur agricole, de sorte qu'une différence injustifiée est créée à l'égard des autres propriétaires et occupants de biens immobiliers situés dans une GEN ou une GENO. »

Dans la GEN ou la GENO, il est en principe interdit d'utiliser des pesticides. Des exceptions sont certes possibles. Des exemptions individuelles ou générales peuvent être accordées à cette fin. Certaines catégories du secteur agricole sont toutefois dispensées par définition. Mais il est impossible de comprendre pourquoi cette dispense totale reste réservée à des catégories déterminées du secteur agricole, tandis que d'autres propriétaires et occupants de biens immobiliers ne bénéficient d'une telle exonération qu'après avoir obtenu une dispense individuelle ou générale.

A.3.2. Selon le Gouvernement flamand, la dispense générale prévue par les dispositions attaquées concerne les terres qui, en application du décret du 23 janvier 1991, sont dispensées de respecter la « norme d'épandage zéro ». Ceci fournit du même coup la justification - assez évidente - de la dispense de l'interdiction d'emploi de pesticides. Des terres qui peuvent être fertilisées n'ont pas ou n'ont qu'une faible valeur naturelle, qui ne peut donc pas être servie par une interdiction d'emploi de pesticides. Du point de vue du génie rural, une telle interdiction ne se justifierait pas non plus pour ces terres, étant donné que la nécessité de combattre les organismes nuisibles est beaucoup plus grande sur des terres fumées. Il n'est donc pas question d'un traitement inégal injustifié ni *a fortiori* manifestement injustifié.

A.3.3. Les parties requérantes font observer que la dispense générale de l'interdiction d'emploi de pesticides, qui selon le Gouvernement flamand est liée « de manière assez évidente » aux terres qui sont dispensées de la norme d'épandage zéro, ne ressort nullement des travaux préparatoires. La seule remarque pertinente que les parties requérantes ont retrouvée dans les travaux préparatoires est que le ministre a voulu offrir des garanties à certaines catégories du secteur agricole.

En vue du maintien et du renforcement de la valeur naturelle, une interdiction de toute forme de fertilisation est en vigueur depuis le 1er janvier 1998 sur les terres de culture sises dans les zones forestières, les zones naturelles, les zones de développement naturel ou les réserves naturelles, telles qu'elles figurent au plan d'aménagement, à l'exception de la fertilisation par déjection directe en pâturage, une charge de 2 unités de gros bétail par hectare sur base annuelle pouvant être autorisée. Certaines catégories du secteur agricole, principalement les entreprises familiales d'élevage de bétail, sont dispensées de la norme d'épandage zéro précitée. C'est précisément cette catégorie que le décret attaqué dispense de l'interdiction d'utiliser des pesticides, alors qu'en principe dans la GEN, la fonction naturelle doit avoir la priorité sur toutes les autres fonctions et que dans la GENO, la fonction naturelle est développée compte tenu des autres fonctions. La remarque du Gouvernement flamand semble dès lors plutôt déplacée. Pour autant qu'on puisse admettre, du point de vue des techniques agricoles, que des terres fertilisées doivent bien davantage être défendues contre les organismes nuisibles, les terres qui sont dispensées de la norme d'épandage zéro devraient alors être soumises à un contrôle particulier. Il aurait donc été logique que ce soit précisément ces terres-là qui ne puissent obtenir une dérogation à l'interdiction de l'emploi de pesticides qu'au moyen d'une dispense individuelle ou générale. Etant donné que ce n'est pas le cas, on ne peut pas raisonnablement comprendre que la même dispense générale ne soit pas accordée aux terres qui ne sont pas dispensées de la norme d'épandage zéro.

S'agissant du deuxième moyen

A.4.1. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution,

« en ce que, conformément aux dispositions de l'article 42, alinéa 2, du décret sur la conservation de la nature, le calcul du prix d'achat du bien immobilier tient compte de la différence entre la valeur du bien immobilier à incorporer au VEN et sa valeur après la délimitation définitive de celui-ci,

alors que, selon les travaux préparatoires, l'obligation d'acquisition prévue à l'article 42 du décret sur la conservation de la nature s'inspire de dispositions analogues du décret sur les engrais et de l'article 15, § 5, alinéa 9, du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, l'obligation d'acquisition y étant basée sur la valeur vénale du bien immobilier concerné,

de sorte qu'en raison de ce traitement différent, les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination sont violés. »

Au cours des débats en commission, le ministre a déclaré que l'obligation d'acquisition prévue à l'article 42 correspond aux dispositions analogues du décret sur les engrais. Conformément à l'article 15, § 5, de ce décret, les entreprises familiales d'élevage de bétail qui sont propriétaires de terrains de culture situés dans des zones forestières, des zones naturelles ou des réserves naturelles et qui appartenaient à l'entreprise avant 1994 peuvent demander, par lettre recommandée adressée à la « Mestbank » (banque de lisier), d'engager la procédure d'acquisition obligatoire, sur la base de la *valeur vénale* du terrain. Dans l'exposé des motifs, il est également question de la *valeur vénale*. Cependant, ces déclarations sont contredites par les termes de l'article 42 attaqué. On ne saurait du reste comprendre qu'il soit tenu compte, dans le calcul du prix d'achat, de la différence de valeur du bien immobilier avant et après son incorporation définitive au VEN, cette différence constituant un critère susceptible de déterminer une indemnité mais non le prix d'achat d'un bien.

A.4.2. Selon le Gouvernement flamand, le moyen manque en fait parce que l'article 42 ne détermine en aucune manière ce que les parties requérantes en déduisent. En effet, « lors du calcul du prix d'achat, il est tenu compte de ... » ne signifie pas « le prix d'achat est déterminé par ... », bien au contraire. Le prix d'acquisition est effectivement déterminé par la valeur vénale du bien. Il doit toutefois être tenu compte de la différence entre la valeur du bien immobilier avant son incorporation au VEN et sa valeur après sa délimitation définitive, en d'autres mots : la valeur vénale du bien doit être fixée comme si celui-ci n'avait jamais été incorporé dans le VEN. Le vendeur n'en connaîtra donc ni les avantages ni les inconvénients. C'est ce que veulent les requérants et c'est le cours normal des choses (voy. par exemple l'article 29 des décrets coordonnés le 22 octobre 1996 relatifs à l'aménagement du territoire).

A.4.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes prennent acte de ce que le Gouvernement flamand partage leur point de vue. Elles regrettent seulement que cela ne figure pas dans l'article 42, alinéa 2, du décret attaqué, comme cela figure dans l'article 29 précité des décrets coordonnés. La totalité des travaux préparatoires fait du reste apparaître une contradiction entre l'objectif et le texte et entre les notions d'indemnité et de prix d'achat.

S'agissant des troisième et quatrième moyens

A.5.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution,

« en ce que l'article 43 du décret sur la conservation de la nature prescrit que pour les biens immobiliers situés dans une GEN ou une GENO, une indemnité peut être réclamée dans la mesure où une perte de revenus peut être démontrée par suite de mesures applicables dans ces zones, *conformément à l'article 25, § 3, 2°, 1), ou à l'article 26, § 3, 2°, 1),*

alors que, *première branche*, les autres mesures énumérées aux articles 25 et 26 du décret sur la conservation de la nature peuvent aussi entraîner une perte de revenus, sans qu'aucune indemnité ne soit prévue à ce titre et sans justification raisonnable expliquant cette différence de traitement,

et que, *deuxième branche*, les mesures prises en vertu des articles 13, § 3, et 47 du décret sur la conservation de la nature peuvent à leur tour entraîner aussi une perte de revenus sans qu'aucune indemnité ne soit prévue et à nouveau sans justification raisonnable expliquant cette différence de traitement,

de sorte que les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination sont violés. »

Les autorités sont de toute manière liées par le principe d'égalité lorsqu'elles octroient un dédommagement en compensation de mesures restrictives de la propriété qu'elles imposent dans l'intérêt général. Pour autant que cette distinction relative à l'octroi d'une indemnité puisse être considérée comme objective, elle n'est certainement pas raisonnablement justifiée ni pertinente par rapport à l'objectif visé. Le fait que la perte de revenus soit le résultat d'une mesure relative à l'exploitation du sol ou d'une mesure concernant l'état physique du sol ne fait aucune différence pour le propriétaire ou l'occupant du terrain concerné. Dans les deux cas, il y a perte à la suite de mesures limitatives de propriété. Même si la Cour considérait que la différence relative à l'octroi d'une indemnité entre, d'une part, des mesures concernant l'exploitation et, d'autre part, des mesures concernant l'état physique du sol est raisonnablement justifiée et pertinente, *quod non*, l'article 43 violerait encore toujours les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, en tant que d'autres mesures limitatives de la propriété peuvent tout aussi bien concerner l'exploitation du sol, et pas uniquement l'état physique du sol (voy. les mesures prévues aux articles 13, § 3, et 47), sans cependant pouvoir entrer en ligne de compte pour une indemnité à charge des pouvoirs publics.

A.5.2. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, tant lus isolément que combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme,

« en ce que, conformément à l'article 43 du décret sur la conservation de la nature, seule une perte *de revenus* donne lieu à une indemnité,

alors qu'il n'y a aucune justification raisonnable pour prendre uniquement la perte de revenus en considération pour indemniser le dommage subi, étant donné que *toute* perte - donc aussi la dépréciation - due à des mesures limitatives de la propriété dans une GEN ou une GENO cause un dommage, violant ainsi le principe d'égalité et de non-discrimination. »

Il peut être fait référence sur ce point à l'article 18, dernier alinéa, du décret du 16 avril 1996 relatif à la protection des sites. La réglementation de l'usage de la propriété qui résulte de l'accumulation des mesures que le décret sur la conservation de la nature impose aux biens immobiliers est à ce point contraignante qu'elle doit être considérée comme une expropriation *de facto*. C'est pour cette raison que le régime d'indemnisation est prévu dans le décret précité (voy. aussi l'arrêt n° 50/93). La différence de traitement entre, d'une part, les propriétaires et les autres personnes intéressées visées par le décret sur la conservation de la nature, pour qui aucune indemnité

n'est prévue et, d'autre part, les propriétaires et autres personnes intéressées visés par l'autre décret précité n'est pas raisonnablement justifiée et viole les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

A.5.3. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes perdent de vue que le décret du 21 octobre 1997 contient divers systèmes de compensation. Le premier de ces systèmes fait certes l'objet de leur second moyen, mais elles ne le mentionnent plus dans l'exposé de leurs troisième et quatrième moyens, bien que ce soit lui qui justifie les limites du second système.

Le propriétaire dont le terrain subit une grave dépréciation ou dont l'exploitation existante est sérieusement menacée en raison de sa désignation en tant que GEN ou GENO peut tout d'abord exiger que la Région flamande acquière ce bien. A côté de cela, la victime d'une perte de revenus occasionnée par l'interdiction de l'emploi de pesticides peut obtenir, en vertu de l'article 43 du décret, une indemnisation. Cette dernière possibilité ne doit donc pas être vue isolément, mais constitue seulement une mesure compensatoire complémentaire. En d'autres mots : contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, il peut également être remédié, d'une part, à une perte de revenus occasionnée par d'autres mesures de restriction que l'interdiction de l'emploi de pesticides, à la condition toutefois que la viabilité de l'exploitation existante soit menacée, ou, d'autre part, à une dépréciation, à la condition qu'elle soit importante, non pas, il est vrai, en application de l'article 43, mais sur la base de l'article 42. Dans cette perspective, les troisième et quatrième moyens manquent donc en fait.

Par ailleurs, les différences entre les deux systèmes - qui ne sont pas attaquées - sont indubitablement justifiées et proportionnées : achat du bien par les autorités en cas de dépréciation ou de perte de revenus considérable, tandis que la perte de revenus résultant de l'interdiction de l'emploi de pesticides est seulement compensée.

Pour le surplus, il existe une différence substantielle entre l'interdiction de l'emploi de pesticides et les autres pratiques interdites en vertu des articles 25 et 26. Ces dernières restrictions sont de nature « physique » et indissolublement liées à la destination de zones « vertes » à laquelle les zones incorporées dans le VEN répondent nécessairement. Telle est précisément la portée du passage des travaux préparatoires cité par les parties requérantes, bien qu'elles omettent de mentionner que cette justification a conduit au retrait d'un amendement qui participait de la même tendance que leur moyen.

Enfin, il convient d'observer que celui qui est la victime de l'interdiction de l'emploi de pesticides subit *ipso facto* en même temps - puisque, dans le cas contraire, il bénéficierait d'une dispense générale de cette interdiction - des limitations d'épandage résultant du décret du 23 janvier 1991. Ceci également justifie la mesure compensatoire complémentaire de l'article 43.

A.5.4. Les parties requérantes considèrent que la thèse du Gouvernement flamand ne peut être suivie.

Le régime de compensation des articles 42 et 43 concerne des situations fondamentalement différentes. Le Gouvernement flamand ne répond pas aux griefs formulés par les parties requérantes à l'encontre de l'article 43. Lorsque les autorités décident d'attribuer une indemnité pour les pertes de revenus dénuées de gravité, il leur appartient de compenser toutes les pertes de revenus dénuées de gravité, et pas seulement les pertes de revenus résultant de l'interdiction de l'emploi de pesticides. Le Gouvernement flamand n'explique pas la raison pour laquelle la distinction qui est faite en l'espèce, pour l'attribution d'une indemnité, entre les mesures qui concernent la situation physique du terrain, d'une part, et les mesures qui concernent l'exploitation du terrain, d'autre part, serait raisonnablement justifiée.

Le Gouvernement flamand ne répond pas davantage aux arguments que les parties requérantes ont avancés dans l'exposé de leur quatrième moyen.

- B -

Quant à la recevabilité

B.1. Le Gouvernement flamand considère qu'aucune partie requérante ne justifie de l'intérêt requis en droit pour demander l'annulation des dispositions qu'elle attaque.

B.2.1. La première partie requérante, l'a.s.b.l. De Vlaamse Landeigendom, a pour objet, aux termes de l'article 3 de ses statuts publiés aux annexes du *Moniteur belge* du 20 janvier 1994, de « promouvoir et défendre les intérêts communs de tous ses membres en ce qui concerne leurs droits en matière immobilière au sens le plus large du terme ». Selon cette même disposition, l'association peut poser à cette fin tout acte qui concourt directement ou indirectement à cet objectif.

B.2.2. L'objet social ainsi défini est d'une nature particulière et est distinct tant de l'intérêt général que de l'intérêt individuel de chacun des membres de l'association. Il ressort des pièces jointes à la requête que cet objet social est poursuivi de façon durable.

La partie requérante démontre qu'une partie au moins des propriétés de la catégorie de personnes dont son objet social est de défendre les intérêts est susceptible d'être incorporée dans le « Réseau écologique flamand » en tant que « Grande Unité de Nature » ou « Grande Unité [de] Nature en Développement ». L'association a un intérêt à attaquer les restrictions que le décret impose quant à l'utilisation des biens immobiliers situés dans ces zones, les mesures qu'il édicte concernant la détermination de la valeur de ces biens dans le cadre de l'obligation d'acquisition par la Région flamande et les règles d'indemnisation des pertes de revenus résultant des limitations qu'il prévoit.

B.3.1. Les deuxième et troisième requérants sont propriétaires indivis de terrains boisés et de bruyères. Le quatrième requérant est propriétaire de terrains agricoles utilisés pour des chevaux de selle. Le cinquième requérant est propriétaire de terrains situés dans une zone

tampon jouxtant une réserve naturelle. Le sixième requérant et la septième requérante sont propriétaires de parcelles de bois, de prés et de prairies de fauche. La huitième requérante est propriétaire de terrains boisés.

B.3.2. Ces parties démontrent, en particulier au moyen des données dont elles font état dans leur mémoire en réponse, qu'une partie au moins de leurs propriétés est susceptible d'être intégrée dans le « Réseau écologique flamand ». Elles justifient par conséquent de l'intérêt requis pour demander l'annulation des dispositions attaquées, qui sont susceptibles de les affecter directement et défavorablement dans leur situation, même si leurs propriétés ne sont actuellement pas encore soumises aux mesures attaquées, en raison de l'absence d'exécution du décret.

B.4. Les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement flamand sont rejetées.

Quant au fond

Sur le premier moyen

B.5.1. Dans le premier moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, les parties requérantes demandent l'annulation partielle des articles 25, § 3, 2°, 1), et 26, § 3, 2°, 1), du décret de la Région flamande du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, parce que ces dispositions accorderaient, sans justification raisonnable, une dérogation générale à l'interdiction de l'usage de pesticides à certaines catégories seulement du secteur agricole et non aux autres propriétaires et occupants de biens immobiliers situés dans les zones susdites.

B.5.2. Les articles 25 et 26 partiellement attaqués figurent dans la section 1 du chapitre V du décret. Cette section traite du « Réseau écologique flamand » (VEN).

Le VEN est un ensemble cohérent et organisé d'espaces libres au sein desquels est menée une politique spécifique en matière de conservation de la nature. Il est délimité par le Gouvernement flamand, compte tenu des prescriptions de l'article 20 et conformément aux procédures mentionnées

aux articles 21 à 24 et 30 du décret. Il couvrira 125.000 hectares et comprendra, d'une part, des « Grandes Unités de Nature » (GEN) et, d'autre part, des « Grandes Unités [de] Nature en Développement» (GENO) (article 17).

Le VEN est soumis à une série de mesures et de restrictions. A côté des mesures qui s'appliquent aux deux parties constitutives du VEN (articles 18 et 19), les articles 25 et 26 édictent les dispositions qui peuvent être prises et les restrictions qui peuvent être imposées respectivement dans les GEN et les GENO.

B.5.3. Les articles 25, § 3, 2°, 1), et 26, § 3, 2°, 1), disposent, le premier en ce qui concerne les GEN et le second en ce qui concerne les GENO, qu'il est interdit d'utiliser des pesticides dans ces zones, sauf si une dispense individuelle a été accordée par l'administration chargée de la conservation de la nature ou si une dispense générale est prévue dans le plan directeur de la nature approuvé pour la GEN ou la GENO concernée.

Les deux dispositions ajoutent toutefois immédiatement :

« Cette interdiction ne s'applique pas aux parcelles des entreprises agricoles faisant l'objet d'une dispense dans le cadre de l'article 15, § 5, alinéas deux et quatre, du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution [due aux] engrais; ni aux parcelles des entreprises agricoles régies par les dispositions de l'article 14 ou de l'article 15, §§ 1er à 4 et § 6, du décret précité; ni pour les terres qui, uniquement pour le motif qu'elles ont été acquises dans la période [comprise] entre la déclaration 95 et l'entrée en vigueur du décret sur les engrais, ne font pas l'objet de la dispense précitée, sauf dans les cas que le Gouvernement flamand détermine, les modalités ou moyens pouvant être précisés sans toutefois pouvoir procéder à une interdiction complète. »

Cette disposition vise diverses catégories de terres arables des entreprises agricoles. Le premier membre de phrase fait référence à deux catégories de terres arables de certaines sortes d'entreprises agricoles qui, dans le cadre du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, bénéficient de

dérogations distinctes en ce qui concerne l'interdiction d'épandage dans certaines zones forestières et naturelles. Si l'on excepte les terres arables visées par la référence à l'article 14 du décret précité - qui concerne toutes les terres arables au sens de l'article 2, 2°, du décret précité, sauf celles auxquelles s'appliquent des normes plus strictes en vertu de l'article 15 de ce décret -, le deuxième membre de phrase vise les terres arables des entreprises agricoles auxquelles s'appliquent des normes d'épandage plus sévères ou une interdiction d'épandage, en raison de leur fonction, de leur destination ou de leur degré de pollution. Le troisième membre de phrase vise les terres arables des entreprises agricoles qui, bien que répondant à toutes les autres conditions mentionnées, ne peuvent cependant bénéficier des dispenses visées à l'article 15, § 5, alinéas 2 et 4, du décret précité, parce qu'elles ont été acquises durant la période comprise « entre la déclaration 1995 et l'entrée en vigueur du décret sur les engrais », c'est-à-dire entre le 15 mars 1995 et le 1er janvier 1996 (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 690/5, p. 3).

Il ressort des travaux préparatoires que la compétence du Gouvernement flamand mentionnée dans le dernier membre de phrase s'étend à toutes les catégories de terres arables précitées (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 690/1, pp. 14 et 221; n° 690/5, p. 3; n° 690/9, p. 34).

B.5.4. La mesure d'exception mentionnée tend à créer un lien entre le décret concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, qui règle l'usage des pesticides, et le décret relatif aux engrais, qui règle l'usage de ces derniers.

Au cours des travaux préparatoires du décret, le ministre a déclaré à cet égard :

« Une dispense est explicitement prévue pour certaines terres. Le fait de la mentionner dans le décret évite des malentendus et donne dès à présent, avant l'approbation des arrêtés d'exécution, certaines garanties aux exploitants des parcelles concernées. [...] La possibilité d'intervenir de manière modulée dans ces zones est inscrite dans le décret relatif aux engrais et est reprise dans le présent projet de décret. » (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 690/9, p. 34)

B.5.5. Dans son mémoire, le Gouvernement flamand indique que la description qui figure dans la disposition attaquée désigne les terres pour lesquelles, en application du décret relatif aux engrais, il existe une dispense de respecter la « norme de fertilisation zéro » et que ceci justifie également la dispense de l'interdiction d'emploi des pesticides.

B.5.6. Il peut être admis avec le Gouvernement flamand qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de déroger à l'interdiction de principe de l'emploi de pesticides pour les terres arables d'entreprises agricoles situées dans une GEN ou une GENO, lorsque ces terres peuvent être fertilisées en vertu du décret relatif aux engrais, cependant que, pour d'autres terres, il ne peut être accordé qu'une dérogation individuelle ou générale de nature temporaire sur la base de motifs liés à la préservation de la nature, à titre de mesure transitoire ou à des fins d'éducation à la nature (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 690/1, p. 14), le Gouvernement flamand étant tenu de veiller, en application du dernier membre de phrase de la disposition attaquée, à ce que la préservation, la restauration et le développement de la nature et du milieu naturel, en priorité par rapport à d'autres fonctions lorsqu'il s'agit de terres sises dans une GEN (article 25, § 1er) ou compte tenu des autres fonctions lorsqu'il s'agit d'une GENO (article 26, § 1er), ne soient pas menacés.

B.5.7. Le moyen ne peut être admis.

Quant au deuxième moyen

B.6.1. Dans le deuxième moyen, qui est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, les parties requérantes demandent l'annulation partielle de l'article 42, alinéa 2, du décret, parce que cette disposition instaurerait, sans justification raisonnable, une différence de traitement entre les propriétaires de terres visées par cette disposition et les propriétaires de terres visées à l'article 15, § 5, alinéa 9, du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais.

B.6.2. Il doit être observé avec le Gouvernement flamand que la disposition attaquée n'instaure pas la différence de traitement que les parties requérantes dénoncent. L'article 42, alinéa 2, troisième phrase, est mal formulé : il ressort des travaux préparatoires (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 690/1, p. 19) que l'intention du législateur est qu'il soit tenu compte de la valeur vénale des fonds concernés, lors du calcul du prix d'acquisition, et que l'article 42, alinéa 2, troisième phrase, explicite seulement le fait qu'il s'agit de la valeur du bien avant son incorporation dans le VEN. Cette même valeur est visée à l'article 15, § 5, alinéa 9, du décret du 23 janvier 1991 précité (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 690/9, p. 47).

B.6.3. Le moyen manque en fait.

Quant aux troisième et quatrième moyens

B.7.1. Dans le troisième moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, les parties requérantes demandent l'annulation partielle de l'article 43 du décret, parce que celui-ci prévoit, sans justification raisonnable, que sera indemnisée la perte de revenus résultant de l'interdiction de l'emploi de pesticides dans une GEN ou une GENO mais non la perte de revenus résultant d'autres mesures visées aux articles 25 et 26 du décret ou de mesures visées aux articles 13, § 3, et 47.

Dans un quatrième moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus tant isolément que conjointement avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, les parties requérantes demandent l'annulation partielle de l'article 43 du décret, parce que, sans justification raisonnable, seule la perte de revenus est prise en compte, cependant que d'autres pertes résultant des mesures restrictives de propriété dans une GEN ou une GENO ne le sont pas.

B.7.2. Les parties requérantes comparent les règles d'indemnisation ou l'absence de celles-ci pour des pertes de natures diverses qui pourraient résulter de différentes mesures prévues par le décret.

L'article 13 concerne les mesures de protection de la nature, décrites plus en détail aux paragraphes 1er et 2 de cette disposition, qui peuvent être prises par le Gouvernement flamand « pour favoriser la nature existante, quelle que soit la destination de la zone concernée, ainsi que pour la préservation du milieu naturel dans les zones d'espaces verts, les zones de parcs, les zones tampons et les zones forestières ». Ces mesures « peuvent tendre à stimuler la gestion de la nature, l'entretien, le développement de la nature et fixer un accord financier dans les limites du budget » (§ 2). Aux termes de l'article 9, ces mesures peuvent imposer des restrictions mais ne peuvent cependant pas « établir des servitudes interdisant ou rendant impossibles au sens absolu des travaux ou opérations conformes aux plans d'exécution d'application dans le cadre de l'aménagement du territoire, [ni entraver] au sens absolu la concrétisation de ces plans et de leurs prescriptions d'affectation » (alinéa 1er). Ces mesures ne peuvent pas davantage réglementer « l'exploitation et le plan de culture conformément à la destination spatiale », à l'exception des « prairies historiques permanentes » situées dans des zones désignées (alinéas 2 et 3). Elles peuvent imposer les restrictions mentionnées dans la deuxième phrase du premier alinéa de cette disposition.

Les mesures visées dans cette disposition doivent être considérées comme des restrictions que l'autorité publique impose au droit de propriété dans l'intérêt général et qui n'ont pas pour effet que cette autorité serait tenue à indemnisation, dès lors que, envisagées globalement, ces mesures, en raison de leur nature et des garanties offertes, ne peuvent raisonnablement pas être considérées comme ayant des effets disproportionnés pour les propriétaires des terres auxquelles elles s'appliqueraient.

B.7.3.1. Les articles 25 et 26 concernent les mesures qui peuvent être prises par le Gouvernement flamand à l'égard des propriétés qui sont incorporées dans une GEN ou une GENO (§ 1er) et les mesures qui, sauf dispense individuelle ou générale, s'appliquent à celles-ci en vertu du décret lui-même (§ 3, 2°). Les restrictions mentionnées à l'article 9 du décret ne s'appliquent pas à ces mesures, de sorte que celles-ci auront ou pourront avoir en principe un caractère plus extrême

que les mesures visées à l'article 13, sans constituer pour autant une privation de propriété au sens de la Convention précitée.

Le décret contient à cet égard deux mesures compensatoires distinctes.

B.7.3.2. L'article 42 accorde aux propriétaires d'un bien immobilier le droit d'exiger l'acquisition de celui-ci par la Région flamande, sur la base de la valeur vénale du bien avant son incorporation dans une GEN ou une GENO, s'ils démontrent que cette incorporation a entraîné une dépréciation grave de la valeur du bien ou a sérieusement compromis la viabilité de l'exploitation existante. Lorsqu'un propriétaire fait usage de cette faculté, il ne peut plus se prévaloir d'une indemnisation du chef de dommages résultant du plan, d'une perte patrimoniale, de dommages-intérêts ou d'une autre obligation d'achat par la Région flamande pour le même bien immobilier.

Etant donné que l'incorporation dans une GEN ou une GENO ne peut être assimilée à une privation de propriété, il appartient au législateur décréteur d'apprécier si, dans les cas précités, une indemnisation par le biais de l'achat à la valeur vénale est opportune ou souhaitable. Dès lors que cette réglementation s'applique à toute dépréciation grave résultant de l'incorporation d'un bien immobilier dans une GEN ou une GENO et pour toute entreprise existante au moment de la délimitation de la GEN ou de la GENO (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 690/9, p. 48) qui s'en trouverait gravement menacée, sans aucune distinction, elle ne saurait être considérée comme contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou conjointement avec l'article 1er du Protocole précité.

B.7.3.3. Aux termes de l'article 43 attaqué dans les troisième et quatrième moyens, une indemnité peut être réclamée à la Région flamande dans la mesure où une perte de revenus peut être démontrée par suite de mesures applicables conformément à l'article 25, § 3, 2°, 1), ou à l'article 26, § 3, 2°, 1), c'est-à-dire suite à l'interdiction d'utiliser des pesticides. Ni les pertes de revenus résultant de mesures différentes visées dans ces dispositions ou prises en vertu de celles-ci, ni d'autres pertes qui ne seraient pas visées par l'article 42 ne donnent toutefois droit à une indemnisation.

Il relève de l'appréciation du législateur de décider si les pertes que les particuliers subissent du fait de restrictions qu'il apporte au droit de propriété dans l'intérêt général, et qui n'ont pas le caractère grave mentionné à l'article 42 (B.7.3.2), doivent être indemnisées.

En l'espèce, le choix du législateur décréteil de compenser seulement les pertes de revenus - c'est-à-dire les pertes subies dans l'exercice d'une activité professionnelle ou une entreprise, parce que la productivité de terres précédemment déjà exploitées à cette fin serait réduite en raison des mesures restrictives de propriété - et non les pertes d'une autre nature, n'est pas manifestement déraisonnable.

B.7.3.4. Le choix du législateur décréteil de compenser seulement les pertes de revenus résultant de l'interdiction de l'emploi de pesticides et non les pertes de revenus pouvant résulter des autres mesures de restriction visées aux articles 25 et 26, § 3, 2°, repose sur un critère objectif et n'est pas dénué de justification raisonnable. Les premières pertes de revenus sont, comme celles résultant de la limitation ou de l'interdiction de l'emploi d'engrais, la conséquence de l'interdiction d'un mode d'exploitation jusqu'alors autorisé. Les autres mesures restrictives tendent par contre à ne pas laisser se dégrader la situation physique existante de la zone concernée, du point de vue de la conservation de la nature (*Doc.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 690/9, pp. 48-49). Elles ne font pas obstacle à la poursuite de l'exploitation mais peuvent seulement avoir pour effet qu'un changement de mode d'exploitation que les propriétaires ou exploitants des parcelles concernées souhaiteraient pourrait être entravé.

B.7.4. Enfin, les parties requérantes renvoient à l'article 47. Cet article concerne les «projets d'aménagement de la nature » qui peuvent être décidés par le Gouvernement flamand, moyennant certaines conditions, dans certaines zones. Il s'agit de mesures et de travaux à préciser par le Gouvernement flamand, du type mentionné au paragraphe 2 de cette disposition, visant l'aménagement optimal d'une zone «en vue de la préservation, [de] la restauration et [du] développement de la nature et du milieu naturel ». Cette disposition, dont l'exécution demande encore à être précisée, concerne une situation très spécifique dans

laquelle l'autorité elle-même entreprend la réalisation effective du VEN et des zones vertes et forestières.

Les parties requérantes n'indiquent pas, et la Cour n'aperçoit pas en quoi l'absence d'un régime d'indemnisation spécifique lié à cette disposition serait discriminatoire par rapport à l'article 43, d'autant que l'article 47 ne fait pas obstacle à ce que prévoient les articles 42 et 43.

B.7.5. Les moyens ne peuvent être admis.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 10 février 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève