

Numéro du rôle : 2935
Arrêt n° 14/2005 du 19 janvier 2005

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 7, 8, 9 et 12 du décret de la Région flamande 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 », introduit par P. Vande Castele.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 23 février 2004 et parvenue au greffe le 24 février 2004, P. Vande Castele, demeurant à 2900 Schoten, Klamperdreef 7, a introduit un recours en annulation des articles 7, 8, 9 et 12 du décret de la Région flamande 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 » (publié au *Moniteur belge* du 22 août 2003).

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 29 septembre 2004, la Cour a décidé que l'affaire ne pouvait être déclarée en état avant que le moyen d'office mentionné ci-après n'ait été examiné et que les parties n'aient pu donner leur point de vue à ce sujet dans un mémoire complémentaire à introduire pour le 20 octobre 2004 au plus tard :

« Dans l'arrêt n° 136/2004 du 22 juillet 2004, la Cour a dit pour droit :

‘ - L'article 146, alinéa 3, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 7 du décret de la Région flamande du 4 juin 2003, viole les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution.

- L'article 149, § 1er, du même décret, tel qu'il a été remplacé par l'article 8, 1°, du décret de la Région flamande du 4 juin 2003, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il crée une différence de traitement selon que l'infraction en matière d'urbanisme a été commise avant ou après le 1er mai 2000.

- L'article 149, § 5, alinéa 4, du même décret, tel qu'il a été inséré par l'article 8, 3°, du décret de la Région flamande du 4 juin 2003, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il crée une différence de traitement selon que la plus-value a été réclamée et payée avant ou après le 1er mai 2000. ’

Vu l'arrêt précité, il y a lieu, s'agissant de l'article 7 attaqué du décret du 4 juin 2003, de soulever d'office le moyen suivant, pris de la violation éventuelle des articles 12 et 14 de la Constitution, lus conjointement ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution :

‘ L'alinéa 3 de l'article 146 du décret du 18 mai 1999, inséré par l'article 7 du décret du 4 juin 2003, viole-t-il les articles 12 et 14 de la Constitution, lus conjointement ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant que les notions de " nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins " et de " violation grave des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement " n'ont pas un contenu normatif suffisamment précis pour qu'elles puissent définir une infraction ? ’

Concernant la même disposition, il y a également lieu de soulever d'office le moyen suivant, pris de la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution :

‘ L’alinéa 3 de l’article 146 du décret du 18 mai 1999, inséré par l’article 7 du décret du 4 juin 2003, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu’il fait dépendre le caractère punissable de la persistance d’une infraction en matière d’urbanisme de la présence de voisins ? ’

S’agissant de l’article 8 attaqué du décret du 4 juin 2003, il convient de soulever d’office le moyen suivant, pris de la violation éventuelle des articles 10 et 11 de la Constitution :

‘ L’article 149, § 1er, et l’article 149, § 5, alinéa 4, du décret du 18 mai 1999, respectivement remplacé et ajouté par l’article 8, 1° et 3°, du décret du 4 juin 2003, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu’il est établi une distinction selon que l’infraction en matière d’urbanisme (§ 1er) ou la demande portant sur la plus-value (§ 5) est antérieure ou postérieure au 1er mai 2000 ? ’ »

La partie requérante et le Gouvernement flamand ont introduit un mémoire complémentaire.

A l’audience publique du 30 novembre 2004 :

- a comparu Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe ont fait rapport;

- l’avocat précité a été entendu;

- l’affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à l’intérêt de la partie requérante

A.1. Le Gouvernement flamand soutient que la requête est irrecevable à défaut d’intérêt.

En effet, le voisin d’un fonds dont le propriétaire a commis une infraction en matière d’urbanisme ne peut pas être affecté par la suppression du caractère punissable de la persistance d’une infraction en matière d’urbanisme (article 7 du décret attaqué), puisque l’infraction en matière d’urbanisme en tant que telle est restée tout à fait punissable, et que la persistance de ladite infraction peut toujours faire l’objet de poursuites si elle provoque des nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins ou si elle constitue une violation grave des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination. Etant donné que les voisins sont, par

hypothèse, confrontés dès le début à l'infraction urbanistique « initiale », à laquelle ils peuvent réagir immédiatement, on ne peut admettre qu'ils puissent être affectés directement et défavorablement par une limitation des poursuites pénales en cas de persistance de cette infraction. Les conséquences pénales de la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme ne sont pas pertinentes pour une personne préjudiciée qui, comme en l'espèce, peut encore se référer à l'infraction initiale non prescrite afin d'obtenir réparation.

Les autres dispositions attaquées (les articles 8 et 9 du décret entrepris) ont exclusivement trait à la demande de mesures de réparation par les autorités, pas à la réparation que des particuliers préjudiciés peuvent, le cas échéant, réclamer en justice. Cela ressort notamment de l'article 150 du décret du 18 mai 1999, selon lequel la partie civile peut encore réclamer d'autres mesures de réparation que les autorités, qui, en la matière, ne jouissent d'aucune priorité. Il appartient toujours au juge d'ordonner la réparation en nature réclamée par la personne préjudiciée, pour autant qu'il s'agisse de la réparation effective de la faute commise. A cet effet, l'article 1382 du Code civil est toutefois suffisant.

A.2. En ce qui concerne l'article 7 du décret attaqué, il convient, selon la partie requérante, d'établir une distinction selon que cette disposition prévoit une cause exclusive de peine ou une cause d'excuse déterminante.

S'il est question d'une cause exclusive de peine, il n'y a plus d'infraction sanctionnée pénalement, ni d'action civile. Dans cette hypothèse, le législateur décretaal a supprimé les conséquences pénales de la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme, en ce compris la demande de réparation. Cela porte préjudice à la partie requérante, qui, avant l'entrée en vigueur des dispositions attaquées, avait obtenu un ordre de cessation et s'était constituée partie civile sur la base de l'ancienne disposition pénale.

S'il est question d'une cause d'excuse déterminante, auquel cas les conséquences civiles de l'infraction continuent à exister, il y a lieu de vérifier si la demande de réparation fait effectivement partie des conséquences civiles de l'infraction. Si ce n'est pas le cas, le requérant possède également l'intérêt exigé pour le recours.

La partie requérante invoque en outre le fait qu'il existe une différence entre, d'une part, les infractions en matière d'urbanisme, et, d'autre part, la persistance d'infractions en matière d'urbanisme. Les conséquences et les dommages occasionnés par les unes diffèrent de ceux occasionnés par l'autre. Les dispositions attaquées font disparaître la compétence du juge pénal d'ordonner la réparation des dommages subis par la partie requérante à la suite de la persistance d'infractions en matière d'urbanisme. De même, le point de départ pour la prescription des deux infractions diffère. Du fait de la disparition de l'infraction de persistance d'une infraction en matière d'urbanisme, l'action publique est désormais prescrite plus tôt.

La partie requérante fait également valoir qu'il n'appartient pas à la Cour, mais au juge pénal, de statuer sur son droit de se référer à l'une des trois exceptions dans lesquelles la suppression de l'infraction de persistance d'infractions en matière d'urbanisme ne s'applique pas (c'est-à-dire lorsqu'il s'agit (1°) de zones vulnérables du point de vue spatial, (2°) de nuisances urbanistiques inadmissibles ou (3°) de violations graves des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination). En outre, l'arrêt de la Cour dans les affaires n^{os} 2940 et 2954 jointes peut avoir pour effet de déclarer ces trois exceptions inconstitutionnelles, ce qui ferait disparaître la sanction pénale pour toutes les formes de persistance d'une infraction en matière d'urbanisme.

A.3. Les articles 8 et 9 du décret attaqué ont pour conséquence, selon la partie requérante, que le juge ne doit plus ordonner la réparation en nature que dans trois cas, alors qu'auparavant, il était tenu de le faire dans quatre cas. L'hypothèse qui intéresse directement la partie requérante, à savoir la répétition d'une infraction, a disparu, si bien qu'elle perd la garantie que « la plus-value ne pourra plus être ordonnée comme mesure de réparation ».

Les articles 150 et 153 du décret du 18 mai 1999 invoqués par le Gouvernement flamand n'y changent rien. La première disposition octroie en effet au tribunal la possibilité de déterminer la mesure de réparation qu'il juge appropriée lorsque la partie civile et l'autorité ne sont pas d'accord à ce sujet. La deuxième disposition donne entre autres à la partie civile la possibilité de pourvoir à l'exécution du jugement prononcé par le juge. S'agissant des deux dispositions, la partie requérante a donc intérêt à ce que le juge doive ordonner la réparation en nature.

Quant au premier moyen

A.4. Dans un premier moyen, la partie requérante invoque la violation des articles 10, 11, 13, 16, 23 et 31 de la Constitution, pris d'une part séparément, et, d'autre part, lus conjointement avec les principes de confiance, de sécurité juridique et de prévoyance, avec l'interdiction de rétroactivité, avec les articles 40, 144, 145 et 146 de la Constitution, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, ainsi qu'avec le droit fondamental « de la réparation en nature ».

A.5. En ce qui concerne les articles 7 et 12 attaqués du décret du 4 juin 2003, la partie requérante fait valoir qu'elle a obtenu, en 1999, dans une procédure relative à des travaux effectués sur la parcelle d'un voisin, un ordre judiciaire de cessation pour contravention manifeste à la législation en matière d'aménagement du territoire, et ce sur la base de la loi du 12 janvier 1993, et qu'elle s'est constituée partie civile en 2002 pour infractions à la législation en matière d'aménagement du territoire et pour faux en écritures. Sa constitution de partie civile a ouvert l'action publique et le juge pénal doit se prononcer, en étant tenu par l'ordre de cessation.

Il n'est dès lors ni raisonnable ni justifiable qu'un comportement punissable - à savoir la persistance d'infractions en matière d'urbanisme - au moment où un ordre de cessation a été prononcé et au moment où une personne préjudiciée s'est constituée partie civile ne soit plus considéré comme punissable dans le courant de l'action publique, et que le juge pénal ne soit de ce fait plus compétent pour se prononcer quant à la réparation des dommages causés par l'infraction.

Selon la partie requérante, ce n'est pas seulement contraire au principe d'égalité, mais également à l'article 13 de la Constitution et aux articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La partie requérante invoque également la violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui garantissent les droits d'action et d'autres droits et intérêts patrimoniaux, étant donné qu'en raison des dispositions attaquées, l'action publique qu'elle a intentée reste sans suite et qu'elle ne peut plus obtenir de réparation en droit.

Elle se réfère aussi à l'article 23 de la Constitution, comportant une disposition de *standstill* qui aurait été violée parce que les dispositions attaquées mettent à néant un ordre de cessation dans une affaire environnementale, ainsi qu'à l'article 31 de la Constitution, qui aurait été violé parce que des fonctionnaires à qui une complicité dans la persistance d'infractions en matière d'urbanisme est imputable ne peuvent plus être condamnés pénalement.

La partie requérante invoque enfin la violation des principes de confiance, de sécurité juridique et de prévoyance, ainsi que l'interdiction de rétroactivité, en ce que les articles attaqués prévoient que la sanction pénale ne s'applique pas aux infractions constatées dans un ordre de cessation avant le 22 août 2003 ni aux infractions qui font l'objet avant cette date d'une plainte avec constitution de partie civile.

A.6. En ce qui concerne les articles 8 et 12 attaqués du décret du 4 juin 2003, la partie requérante fait valoir que, pour les infractions commises avant le 1er mai 2000, la plus-value que le bien a acquise grâce à l'infraction peut désormais être réclamée, à la place de la réparation en nature, sauf dans trois cas, (1°) le non-respect d'un ordre de cessation, (2°) des nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins et (3°) la violation grave et irréparable des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination), alors que, dans le passé, la plus-value ne pouvait pas non plus être réclamée dans un quatrième cas, à savoir en cas de récidive. Cette quatrième exception était particulièrement pertinente s'agissant d'un ordre de cessation fondé sur la loi du 12 janvier 1993, comme celui que la partie requérante a obtenu, qui ne peut être vu comme un ordre de cessation au sens de l'article 149 du décret du 18 mai 1999.

Les dispositions attaquées ont pour conséquence l'apparition d'une discrimination entre les personnes qui obtiennent un ordre de cessation fondé sur la loi du 12 janvier 1993, auquel cas la réparation en nature n'est plus acquise, et les personnes qui obtiennent un ordre de cessation fondé sur le décret du 18 mai 1999, auquel cas la plus-value ne peut plus être réclamée. Dans la mesure où la partie requérante avait déjà obtenu un ordre de cessation et s'était constituée partie civile, il n'est en outre pas raisonnable de limiter, dans des affaires en cours, l'obligation qu'a le juge d'ordonner la réparation en nature.

A.7. Selon le Gouvernement flamand, le premier moyen est irrecevable à défaut d'exposer en quoi les nombreuses normes de référence invoquées dans le moyen auraient été violées par chacune des dispositions attaquées ou leurs parties.

A.8. Selon le Gouvernement flamand, le moyen manque de fondement parce que les dispositions attaquées n'ont pas la portée que leur confère la partie requérante. Elles ne limitent nullement le droit à la réparation, ni *a fortiori* le droit à la réparation en nature, de l'acte illicite qui s'inscrirait dans le cadre d'une infraction en matière d'urbanisme éventuellement commise par les voisins. La réclamation d'une plus-value dans le cas d'une infraction en matière d'urbanisme contre laquelle un ordre de cessation a été délivré conformément à l'article 149, § 1er, alinéa 3, 1^o, du décret du 18 mai 1999 n'est pas non plus autorisée.

A.9. En ce qui concerne le droit à un environnement sain, on n'aperçoit pas, selon le Gouvernement flamand, pourquoi le législateur compétent ne pourrait pas supprimer ou limiter certaines infractions si les conceptions évoluent au sein de la société. A la lumière du principe de légalité en matière répressive, il peut difficilement être question d'un principe de *standstill* sur le plan pénal.

A.10. S'agissant de la violation invoquée des articles 10 et 11 de la Constitution, le Gouvernement flamand estime qu'on ne voit pas en quoi les traitements inégaux qui découlent éventuellement des dispositions décrétales attaquées seraient manifestement déraisonnables ou disproportionnés.

Quant au deuxième moyen

A.11. Dans un deuxième moyen, la partie requérante invoque la violation des règles répartitrices de compétences entre l'Etat fédéral et les régions et entre les pouvoirs législatif et exécutif, ainsi que celle des articles 13, 40, 144, 145 et 146 de la Constitution, de même que la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus le cas échéant conjointement avec les articles 40, 144, 145 et 146 de la Constitution et avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Selon la partie requérante, les règles répartitrices de compétences et le principe de la séparation des pouvoirs s'opposent à ce que le législateur décretaal subordonne l'exécution d'un jugement à l'avis conforme d'une autorité administrative, étant donné que l'organisation de la justice et l'exécution des décisions judiciaires relèvent de la compétence fédérale. Or, en vertu des dispositions attaquées, la demande de l'inspecteur urbaniste ou du collègue des bourgmestre et échevins doit être précédée de l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation.

A.12. Selon le Gouvernement flamand, le deuxième moyen est également irrecevable faute, pour la partie requérante, d'exposer en quoi les normes de référence invoquées dans le moyen auraient été violées par les dispositions attaquées et de préciser quelles sont les dispositions attaquées qui violent ces normes de référence.

En outre, le moyen est également irrecevable en l'absence de toute compétence de la Cour pour connaître de moyens pris de la violation de la répartition des compétences entre les pouvoirs législatif et exécutif.

A.13. Selon la partie requérante, c'est l'exception du Gouvernement flamand qui est irrecevable, parce qu'il s'agit d'une matière ayant trait à l'ordre public, à savoir le respect des rapports constitutionnels entre les pouvoirs législatif et judiciaire et la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et la Région flamande.

A.14. Le Gouvernement flamand estime que le deuxième moyen manque en tout état de cause de fondement, car il n'est pas question d'une ingérence *a posteriori* dans des procédures judiciaires; il n'y a pas non plus ingérence dans l'exécution de mesures judiciaires de réparation. S'agissant de la disposition qui prévoit que l'exécution d'office d'un jugement en réparation par l'inspecteur urbaniste ne peut être entamée qu'après l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation, le législateur décretaal flamand a le droit de soumettre l'exercice d'une possibilité dont dispose l'un de ses propres organes, et donc un droit subjectif propre à l'exécution d'un jugement, à des normes qui relèvent de choix politiques ou à des limitations.

Quant aux moyens soulevés d'office par la Cour

A.15. Par ordonnance du 29 septembre 2004, la Cour a décidé que l'affaire ne pouvait être déclarée en état avant l'examen, en tant que moyens d'office, des violations constatées dans l'arrêt n° 136/2004. Les parties ont été invitées à faire connaître leur position à ce sujet dans un mémoire complémentaire à introduire au plus tard le 20 octobre 2004. Par ordonnance du 27 octobre 2004, ce délai a été prorogé jusqu'au 5 novembre 2004.

Tant la partie requérante que le Gouvernement flamand ont fait usage de cette possibilité.

A.16. A l'égard des premier et deuxième moyens soulevés d'office par la Cour, la partie requérante soutient que, à la suite de l'arrêt n° 136/2004, on ne voit pas clairement quelle disposition décrétales est encore applicable. Selon elle, seule l'annulation totale de l'article 7 attaqué peut y remédier, en maintenant *ex tunc* et *erga omnes* le caractère punissable de la persistance d'infractions en matière d'urbanisme.

S'agissant du troisième moyen soulevé d'office par la Cour, la partie requérante estime qu'il manque en effet une justification raisonnable à la distinction établie sur la base de la date du 1er mai 2000.

A.17. Le Gouvernement flamand s'en remet, pour les trois moyens soulevés d'office, à la sagesse de la Cour, pour autant que le recours en annulation soit déclaré recevable.

- B -

Objet du recours en annulation

B.1. La partie requérante demande l'annulation des articles 7, 8, 9 et 12 du décret de la Région flamande 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 ».

B.2.1. Avant sa modification par l'article 7 du décret du 4 juin 2003, l'article 146 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire disposait :

« Est punie [lire : puni] d'un emprisonnement de 8 jours à 5 ans et d'une amende de 26 EUR à 400 000 EUR ou de l'une de ces peines, quiconque :

1° exécute, poursuit ou maintient les opérations, travaux ou modifications définis aux articles 99 et 101, soit sans permis préalable, soit en contravention du permis, soit après déchéance, annulation ou échéance du délai du permis, soit en cas de suspension du permis;

2° exécute, poursuit ou maintient des opérations, travaux ou modifications contraires à un plan d'exécution spatial, tel que visé aux articles 37 jusqu'à 53, à un projet de plan

d'exécution spatial pour lequel a été appliqué l'article 102 ou 103, §§ 1er, 3 et 4, ou aux règlements urbanistiques et règlements de lotissement, visés aux articles 54 jusqu'à 60 inclus;

3° admet ou tolère en sa qualité de propriétaire que l'un des faits punissables visés aux 1° et 2° sont commis, poursuivis ou maintenus;

4° commet une infraction à l'obligation d'information visée aux articles 137 jusqu'à 142;

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

6° commet une infraction aux plans d'aménagement et règlements qui ont été établis conformément aux dispositions du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 et qui restent en vigueur aussi longtemps et dans la mesure où ils ne sont pas remplacés par de nouvelles prescriptions émises en vertu du présent décret, après la date d'entrée en vigueur du présent décret, ou poursuit ou maintient cette infraction, de quelque façon qu'il soit;

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

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

B.2.2. L'article 7 du décret du 4 juin 2003 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire en ce qui concerne la politique de maintien » a ajouté à l'article 146 précité des alinéas 3 et 4 libellés comme suit :

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

Par zones vulnérables du point [de] vue spatial, il faut entendre les zones vertes, les zones naturelles, les zones naturelles à valeur scientifique, les réserves naturelles, les zones de développement naturelles, les zones de parc, les zones forestières, les zones de vallées et de sources, les zones agricoles à valeur ou intérêt écologique, les zones agricoles à valeur particulière, les grandes entités naturelles, les grandes entités naturelles en développement et

les zones y comparables, désignées sur les plans d'aménagement, ainsi que les zones dunaires protégées et les zones dunaires à intérêt agricole, désignées en vertu du décret du 14 juillet 1993 portant les mesures de protection des dunes côtières. »

B.2.3. L'article 46 du décret du 21 novembre 2003 modifie comme suit l'article 146 :

« 1° au premier alinéa, 2°, les mots suivants sont ajoutés : ' à moins que les travaux, opérations ou modifications réalisés soient autorisés; ';

2° au premier alinéa, 6°, les mots suivants sont ajoutés : ' à moins que les travaux, opérations ou modifications réalisés soient autorisés; ';

3° au quatrième alinéa, les mots ' désignées sur les plans d'aménagement ' sont remplacés par les mots ' désignées sur les plans d'exécution spatiale ou les plans d'aménagement '. »

B.3.1. Avant sa modification par l'article 8 du décret du 4 juin 2003, l'article 149, §§ 1er et 5, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire disposait :

« § 1er. Outre la peine, le tribunal ordonne, sur requête de l'inspecteur urbaniste, ou du Collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle les travaux, opérations ou modifications visés à l'article 146 ont été exécutés, 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.

La plus-value ne peut plus être réclamée dans les cas suivants :

1° en cas de répétition d'une infraction, rendue punissable par le présent décret;

2° en cas de non-respect d'un ordre de cessation;

3° lorsque l'infraction provoque des nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins;

4° lorsque l'infraction constitue une violation grave des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatiale ou du plan d'aménagement.

Le Gouvernement flamand peut déterminer d'autres modalités pour les cas où la plus-value ne peut pas être réclamée.

Lorsque les actions de l'inspecteur urbaniste et du Collège des bourgmestre et échevins ne correspondent pas, l'action du premier cité est prioritaire.

Pour l'exécution des mesures de réparation, le tribunal fixe un délai qui ne peut dépasser un an et après l'expiration de ce délai d'exécution, sur requête de l'inspecteur urbaniste ou du Collège des bourgmestre et échevins, une astreinte par journée de retard dans la mise en œuvre de la mesure de réparation.

[...]

§ 5. Le tribunal détermine le montant de la plus-value.

En cas de condamnation au paiement d'un montant égal à la plus-value, la personne condamnée peut s'acquitter valablement en remettant les lieux dans l'état initial ou en mettant fin à l'utilisation contraire, dans l'année suivant le jugement.

Le Gouvernement flamand détermine le mode de calcul du montant à réclamer et de paiement de la plus-value. »

B.3.2. 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 » a remplacé l'article 149, § 1er, comme suit :

« § 1er. 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 sur requête de l'inspecteur urbaniste, ou du Collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle les travaux, opérations ou modifications visés à l'article 146 ont été exécutés. Lorsque ces infractions datent d'avant le 1er mai 2000, un avis conforme préalable du Conseil supérieur de la Politique de Réparation est requis.

L'avis conforme du Conseil supérieur de la Politique de Réparation doit être émis dans les 60 jours après la demande d'avis envoyée en recommandé. Lorsque le Conseil supérieur de la Politique de Réparation n'a pas émis d'avis conforme dans le délai imposé, l'obligation en matière d'avis n'est plus requise.

Pour les infractions dont le propriétaire peut démontrer qu'elles ont été commises avant le 1er mai 2000, le moyen de la plus-value peut en principe toujours être utilisé, sauf dans un des cas suivants :

- 1° en cas de non-respect d'un ordre de cessation;
- 2° lorsque l'infraction provoque des nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins;
- 3° lorsque l'infraction constitue une violation grave et irréparable des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement.

Lorsque les actions de l'inspecteur urbaniste et du Collège des bourgmestre et échevins sont divergentes, l'action du premier cité est prioritaire.

Pour l'exécution des mesures de réparation, le tribunal fixe un délai et, sur requête de l'inspecteur urbaniste ou du Collège des bourgmestre et échevins, une astreinte par journée de retard dans la mise en œuvre de la mesure de réparation. »

La même disposition a complété l'article 149, § 5, par un alinéa 4, libellé comme suit :

« Par dérogation à l'alinéa premier, les montants égaux à la plus-value, dont le paiement a été réclamé et obtenu sans condamnation préalable par le tribunal, sont censés être fixés et obtenus valablement pour autant que l'action en paiement de ces montants et le paiement total date d'avant le 1er mai 2000. »

B.3.3. L'article 48 du décret du 21 novembre 2003 supprime à deux reprises le mot « conforme » dans l'article 149, § 1er, alinéa 2, précité.

B.4.1. Avant sa modification par l'article 9 du décret du 4 juin 2003, l'article 153 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire disposait :

« Lorsque le lieu n'est pas remis en état dans le délai fixé par le tribunal, qu'il n'est pas mis fin dans le délai fixé à l'utilisation contraire ou que les travaux de construction ou d'adaptation ne sont pas exécutés dans ce délai, la décision du juge visé[e] aux articles 149 et 151, ordonne que inspecteur urbaniste, le collège des bourgmestre et échevins et le cas échéant, la partie civile peuvent prévoir [lire : pourvoir] d'office à l'exécution.

L'autorité ou le particulier qui exécute le jugement ou l'arrêt, est habilité à vendre, transporter et enlever les matériaux et objets provenant de la remise en état des lieux ou de la cessation de l'utilisation contraire.

Le contrevenant qui reste en demeure, est tenu d'indemniser tous les frais d'exécution, sous déduction du produit de la vente des matériaux et objets, sur présentation d'un état, établi par l'autorité visée à l'alinéa deux, ou budgétisé [lire : évalué] et déclaré exécutoire par le juge des saisies du tribunal civil. »

B.4.2. L'article 9 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 » a inséré, à l'article 153, un nouvel alinéa 2, rédigé comme suit :

« Pour les infractions datant d'avant le 1er mai 2000, l'exécution d'office du jugement ou de l'arrêt par l'inspecteur urbaniste ne peut être entamée qu'après avis conforme du Conseil supérieur de la Politique de Réparation. »

La disposition précitée a également ajouté l'alinéa suivant à l'article 153 :

« La prescription de la mesure de réparation prend effet à l'expiration du délai que le tribunal a fixé pour l'exécution, conformément à l'article 149, § 1er, dernier alinéa. »

B.5. En vertu de l'article 12 entrepris du décret du 4 juin 2003, le décret est entré en vigueur à la date de sa publication au *Moniteur belge*, soit le 22 août 2003.

Quant à la recevabilité

B.6. Le Gouvernement flamand fait valoir que le recours en annulation est irrecevable à défaut d'intérêt. En effet, le voisin d'une personne à laquelle est imputée une infraction urbanistique ne serait pas affecté par le fait que la persistance d'une infraction urbanistique n'est plus punissable (article 7 du décret entrepris), dès lors que l'infraction urbanistique est, en tant que telle, restée pleinement punissable et que la persistance de cette infraction peut toujours faire l'objet de poursuites si elle provoque des nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins ou si elle constitue une violation grave des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination. Les autres dispositions entreprises (les articles 8 et 9 du décret attaqué) porteraient exclusivement sur la demande de mesures de réparation par les pouvoirs publics, mais non sur la réparation que des particuliers lésés peuvent, le cas échéant, réclamer en justice.

En ce qui concerne l'article 7 attaqué

B.7. L'article 7 du décret du 4 juin 2003 vise à ne plus considérer une infraction urbanistique comme une infraction continue et à ne plus pénaliser sa persistance (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/7, p. 38). A cet effet, l'article 146, alinéa 3, du décret

du 18 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 7 entrepris, dispose que la sanction pénale prévue par l'alinéa 1er de cette disposition « ne s'applique pas » pour la perpétuation d'infractions pour autant que les opérations, travaux, modifications ou l'utilisation contraire ne sont pas situés dans les zones vulnérables du point de vue spatial, pour autant qu'ils ne provoquent pas de nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins ou pour autant qu'ils ne constituent pas de violation grave des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement.

Sans qu'il faille examiner s'il s'agit d'une cause d'excuse absolutoire ou d'une modification des incriminations, il suffit de constater que, dans les deux hypothèses, la partie requérante est affectée directement et défavorablement par la disposition entreprise.

Dans la première hypothèse, lorsque, comme en l'espèce, la modification législative intervient au cours de l'instruction, la juridiction d'instruction doit, lors du règlement de la procédure, ordonner le non-lieu. Même si, le cas échéant, l'infraction urbanistique originaire était renvoyée à une juridiction de jugement, la juridiction d'instruction, lorsqu'elle décide qu'il n'y a pas lieu à renvoi devant la juridiction de jugement en ce qui concerne l'infraction consistant en la perpétuation, n'est pas compétente pour saisir la juridiction de jugement de l'action civile relative à la persistance de l'infraction urbanistique, de sorte qu'une action distincte devant le juge civil serait nécessaire.

Dans la seconde hypothèse, non seulement l'action pénale, mais également l'action visant à imposer une mesure de réparation s'éteindraient.

En ce qui concerne les articles 8 et 9 entrepris

B.8. Même si une personne lésée par l'infraction urbanistique peut, conformément aux règles de droit commun, demander au juge pénal ou au juge civil que son dommage personnel soit réparé, celle-ci a intérêt à ce que le nombre de cas dans lesquels la plus-value peut être ordonnée, sur requête des pouvoirs publics, au lieu de la réparation en nature, soit limité. En

effet, lorsqu'une réparation en nature est ordonnée, les effets de l'infraction sont entièrement mis à néant et la personne lésée en bénéficiera aussi sans devoir elle-même intenter une action.

B.9. L'exception est rejetée.

Quant au premier moyen

B.10. Dans un premier moyen, la partie requérante dénonce la violation des articles 10, 11, 13, 16, 23 et 31 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec le principe de la confiance, de la sécurité juridique et de la prévoyance, avec le principe de la non-rétroactivité, avec les articles 40, 144, 145 et 146 de la Constitution, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, ainsi qu'avec le droit fondamental à la « réparation en nature ».

Selon le Gouvernement flamand, le premier moyen est irrecevable à défaut d'un exposé précis, étant donné qu'il n'est pas indiqué en quoi les nombreuses normes de référence invoquées au moyen seraient violées par chacune des dispositions entreprises ou de leurs parties.

B.11. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

La requête expose en quoi les articles 7 et 8 du décret du 4 juin 2003 violeraient les dispositions et principes précités : du fait que la persistance d'une infraction urbanistique n'est plus punissable et du fait que le nombre de cas dans lesquels le paiement de la plus-value peut être ordonné augmente, l'effet utile de l'ordre de cessation que la partie requérante a obtenu antérieurement et l'effet utile de sa constitution de partie civile seraient mis à néant. Dans le

cadre de son examen, la Cour se limitera cependant aux normes de référence pour lesquelles la requête expose explicitement en quoi elles seraient violées par les dispositions entreprises.

Sous cette réserve, l'exception est rejetée.

En ce qui concerne l'article 7 entrepris

B.12. Selon la partie requérante, il ne serait pas justifié qu'un comportement qui était punissable au moment où un ordre de cessation a été prononcé et au moment où une personne lésée s'est constituée partie civile - à savoir la persistance d'infractions urbanistiques - ne soit plus jugé punissable au cours de l'action publique et que le juge pénal ne soit dès lors plus compétent pour se prononcer sur la réparation du dommage causé par l'infraction.

B.13. L'article 2, alinéa 2, du Code pénal dispose que si la peine établie au temps du jugement diffère de celle qui était portée au temps de l'infraction, la peine la moins forte sera appliquée. Cette règle est également applicable lorsqu'une nouvelle loi ne réprime plus l'infraction pour autant que cette loi n'a pas incontestablement prévu la non-application de cette cause d'excuse absolutoire aux infractions commises sous l'empire de la loi ancienne, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, à supposer qu'il puisse être question d'une cause d'excuse absolutoire.

B.14. L'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose en outre que « si, postérieurement à cette infraction, la loi prévoit l'application d'une peine plus légère, le délinquant doit en bénéficier ». L'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme a, selon la jurisprudence, une portée identique (Cour européenne des droits de l'homme, *G. c. France*, 27 septembre 1995, *Série A*, n° 325B). Ces dispositions conventionnelles ont pour effet que le prévenu peut prétendre rétroactivement à un régime plus favorable que celui qui était applicable au moment de la commission du fait mis à charge, lorsqu'il ressort du nouveau règlement un changement de conception du législateur en ce qui concerne le caractère punissable de ce fait.

B.15. Eu égard à ce qui précède, il n'est pas injustifié que, en raison de l'article 7 entrepris, la persistance d'une infraction urbanistique ne soit plus punissable, même à l'égard de faits qui ont déjà fait l'objet d'une plainte avec constitution de partie civile.

Tel est d'autant plus le cas que, lorsque la juridiction d'instruction renvoie l'affaire, du chef de l'infraction urbanistique originaire, devant la juridiction de jugement, celle-ci peut accorder la mesure de réparation, demandée par l'inspecteur urbaniste, le collègue des bourgmestre et échevins ou la partie civile, mesure de réparation qui est en rapport avec l'infraction urbanistique originaire.

B.16. Les articles 16 de la Constitution et 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, invoqués par la partie requérante, ne conduisent pas à une autre conclusion. Bien que cette dernière disposition protège les créances en tant qu'intérêts patrimoniaux pour autant qu'il existe une espérance légitime de voir reconnaître par le juge le caractère régulier de ces créances, celle-ci n'exige pas que, lorsque la personne lésée par une infraction se constitue partie civile, le juge pénal se prononce sur le bien-fondé de cette plainte.

B.17. La partie requérante dénonce également la violation de l'article 23 de la Constitution.

Sans se prononcer sur la question de savoir si l'article 23 de la Constitution implique, en l'espèce, une obligation de *standstill*, la Cour constate que le préjudicié n'est pas privé de son droit à une indemnisation, fondé sur le droit commun.

B.18. S'agissant de l'article 7 entrepris, le premier moyen n'est pas fondé.

S'agissant de l'article 8 entrepris

B.19. La partie requérante dénonce en premier lieu le fait que, pour les infractions commises avant le 1er mai 2000, en cas de récidive aussi - mais non en cas de non-respect d'un ordre de cessation -, la plus-value que le bien a obtenue par suite de l'infraction peut

désormais être demandée au lieu de la réparation en nature, alors que cela n'était pas possible par le passé. Il serait, de ce fait, créé une discrimination entre ceux qui ont obtenu un ordre de cessation sur la base de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, auquel cas la réparation en nature n'est plus acquise, et ceux qui obtiennent un ordre de cessation sur la base du décret du 18 mai 1999, auquel cas la plus-value ne peut pas être demandée.

Selon elle, il serait en outre déraisonnable de limiter, dans les instances pendantes, l'obligation du juge d'ordonner la réparation en nature.

B.20. En vertu de l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, le tribunal peut prononcer la peine et ordonner en outre de remettre les lieux en leur état initial ou de cesser l'utilisation abusive, ou d'exécuter des travaux de construction ou d'adaptation ou de payer une somme d'argent égale à la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction.

B.21. La demande visant à faire ordonner les mesures de réparation prévues à l'article 149, § 1er, du décret précité a été instaurée par le législateur décretaal en vue de sauvegarder le bon aménagement du territoire. Des mesures de réparation ne peuvent être ordonnées sur cette base qu'à la demande de l'inspecteur urbaniste ou du collègue des bourgmestre et échevins. Leur intervention s'appuie sur leur mission légale de défense de l'intérêt général en matière d'urbanisme.

B.22. L'article 149, § 1er, alinéa 3, du décret du 18 mai 1999, remplacé par l'article 8 entrepris, énonce :

« Pour les infractions dont le propriétaire peut démontrer qu'elles ont été commises avant le 1er mai 2000, le moyen de la plus-value peut en principe toujours être utilisé, sauf dans un des cas suivants :

1° en cas de non-respect d'un ordre de cessation;

2° lorsque l'infraction provoque des nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins;

3° lorsque l'infraction constitue une violation grave et irréparable des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement. »

Avant sa modification par l'article 8 du décret du 4 juin 2003, l'article 149, § 1er, alinéa 2, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire disposait :

« La plus-value ne peut plus être réclamée dans les cas suivants :

1° en cas de répétition d'une infraction, rendue punissable par le présent décret;

2° en cas de non-respect d'un ordre de cessation;

3° lorsque l'infraction provoque des nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins;

4° lorsque l'infraction constitue une violation grave des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement. »

La disposition entreprise a donc pour effet que, contrairement à ce qui était le cas par le passé, pour les infractions commises avant le 1er mai 2000, la plus-value peut être réclamée en cas de récidive d'une infraction réprimée par le décret du 18 mai 1999.

B.23. Sans qu'il faille vérifier si l'ordre de cessation mentionné à l'article 149, § 1er, alinéa 3, 1°, du décret du 18 mai 1999 implique également un ordre de cessation délivré sur la base de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, comme l'affirme le Gouvernement flamand, il suffit de constater que la suppression du motif d'exception de la récidive, auquel cas la plus-value ne pouvait plus être réclamée, n'est pas dénuée de justification raisonnable. En effet, ce motif d'exception dérogeait à la règle générale en vertu de laquelle la décision de l'autorité compétente de réclamer une mesure de réparation déterminée doit être prise en vue du bon aménagement du territoire. Par conséquent, le législateur décrétoal pouvait estimer, sans méconnaître les articles 10 et 11 de la Constitution, que « les cas de récidive (pas de plus-value en présence d'une récidive) n'ont aucune pertinence du point de vue urbanistique » (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/2, p. 7).

Cela ne signifie cependant pas que la récidive n'ait plus d'importance pour l'appréciation de l'infraction : « il appartient au juge d'apprécier si la récidive constitue un fait grave pour apprécier et déterminer la mesure de la peine » (*ibid.*).

B.24. En outre, contrairement à ce que soutient la partie requérante, il n'est pas manifestement déraisonnable que la disposition entreprise soit appliquée aux cas dans lesquels la personne lésée a déjà déposé une plainte avec constitution de partie civile, mais où l'inspecteur urbaniste ou le collège des bourgmestre et échevins n'ont pas encore intenté l'action en obtention d'une mesure de réparation.

En effet, ces autorités peuvent modifier leur choix relatif à la mesure de réparation, pour autant que cette modification soit justifiée par les exigences du bon aménagement du territoire.

En outre, s'agissant des infractions pour lesquelles le propriétaire peut prouver qu'elles ont été commises avant le 1er mai 2000, une mesure de réparation autre que la plus-value peut également être utilisée. C'est ce qui ressort des termes « peut en principe » dans la partie liminaire de l'article 149, § 1er, alinéa 3, du décret du 18 mai 1999, tel qu'il a été remplacé par l'article 8 entrepris.

B.25. En ce qui concerne l'article 8 entrepris, le premier moyen n'est pas fondé.

Quant au second moyen

B.26. Dans un second moyen, la partie requérante dénonce la violation des règles répartitrices de compétences entre l'Etat fédéral et les régions, et entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, ainsi que la violation des articles 13, 40, 144, 145 et 146 de la Constitution, de même que la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 40, 144, 145 et 146 de la Constitution et avec le principe de la séparation des pouvoirs.

Selon le Gouvernement flamand, le deuxième moyen serait irrecevable à défaut d'un exposé précis, étant donné que la partie requérante non seulement s'abstiendrait d'indiquer en

quoi les normes de référence invoquées au moyen seraient violées par les dispositions entreprises, mais n'indiquerait pas davantage quelles dispositions entreprises violeraient ces normes de référence.

De surcroît, le moyen serait irrecevable du fait que la Cour n'est pas compétente pour connaître de moyens pris de la violation des règles répartitrices de compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

B.27. La requête fait apparaître que le deuxième moyen, qui porte sur l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation, lequel doit précéder l'exécution d'office d'un jugement ou d'un arrêt, vise l'article 9 du décret du 4 juin 2003. Selon la partie requérante, cet article violerait les dispositions et règles précitées en ce qu'il subordonnerait l'exécution d'une décision de justice à l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation, alors que l'organisation de l'administration de la justice relèverait de la compétence du législateur fédéral.

L'exception est rejetée.

B.28. L'article 153, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999 dispose :

« Lorsque le lieu n'est pas remis en état dans le délai fixé par le tribunal, qu'il n'est pas mis fin dans le délai fixé à l'utilisation contraire ou que les travaux de construction ou d'adaptation ne sont pas exécutés dans ce délai, la décision du juge visé[e] aux articles 149 et 151, ordonne que inspecteur urbaniste, le Collège des bourgmestre et échevins et le cas échéant, la partie civile peuvent prévoir [lire : pourvoir] d'office à l'exécution. »

L'article 9 entrepris ajoute que « pour les infractions datant d'avant le 1er mai 2000, l'exécution d'office du jugement ou de l'arrêt par l'inspecteur urbaniste ne peut être entamée qu'après avis conforme du Conseil supérieur de la Politique de Réparation ».

B.29. En cas de mesure de réparation ordonnée par le tribunal, le contrevenant doit exécuter le jugement dans le délai imposé par le tribunal. Le contrevenant en informe immédiatement l'inspecteur urbaniste et le collège des bourgmestre et échevins, par lettre

recommandée ou par remise contre récépissé (article 152, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999).

Lorsque le lieu n'est pas remis en état dans le délai fixé par le tribunal, qu'il n'est pas mis fin, dans le délai fixé, à l'utilisation contraire ou que les travaux de construction ou d'adaptation ne sont pas exécutés dans ce délai, la décision du juge ordonne que l'inspecteur urbaniste, le collège des bourgmestre et échevins et, le cas échéant, la partie civile peuvent pourvoir d'office à l'exécution dudit jugement (article 153, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999).

B.30. Pour les infractions antérieures au 1er mai 2000, l'inspecteur urbaniste doit obtenir l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation avant de pouvoir faire usage de cette autorisation.

Le législateur décrétoal entendait, par la disposition en cause, « faire exécuter d'office, de manière uniforme et équitable, les arrêts et jugements relatifs aux infractions antérieures au 1er mai 2000 » (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/7, p. 39). Selon le législateur décrétoal, « il faut qu'il y ait un organe autonome et indépendant, détaché de toute influence politique, qui évalue les décisions de l'inspecteur urbaniste régional et qui les contrôle au regard du principe d'égalité et du principe du raisonnable » (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/1, p. 7).

B.31. Le Conseil supérieur de la politique de réparation a été conçu, non comme une juridiction à laquelle les tiers peuvent s'adresser ou qui puisse les lier, mais bien comme un organe consultatif (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/1, p. 8). La disposition entreprise ne porte atteinte ni à la compétence que l'article 40, alinéa 2, de la Constitution attribue au Roi, ni à la compétence du législateur fédéral en matière d'organisation judiciaire.

Lorsque l'inspecteur urbaniste veut procéder à l'exécution d'office d'une mesure de réparation ordonnée par le juge, l'avis conforme du Conseil supérieur porte notamment sur le moment auquel cette mesure sera exécutée et sur les modalités d'exécution (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/1, pp. 8-9).

B.32. Le législateur décrétoal pouvait dès lors, sans méconnaître les règles répartitrices de compétences citées par la partie requérante, soumettre l'autorisation de l'inspecteur urbaniste à une obligation d'avis.

Par ailleurs, cette obligation d'avis n'empêche pas que le collège des bourgmestre et échevins ou la partie civile, pour autant qu'ils y soient habilités par le jugement ou par l'arrêt, procèdent d'office à l'exécution de la mesure de réparation, sans devoir demander l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation.

B.33. Le second moyen n'est pas fondé.

Quant aux moyens soulevés d'office par la Cour

B.34. Dans l'arrêt n° 136/2004 du 22 juillet 2004, rendu sur questions préjudicielles, la Cour a dit pour droit :

« - L'article 146, alinéa 3, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 7 du décret de la Région flamande du 4 juin 2003, viole les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution.

- L'article 149, § 1er, du même décret, tel qu'il a été remplacé par l'article 8, 1°, du décret de la Région flamande du 4 juin 2003, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il crée une différence de traitement selon que l'infraction en matière d'urbanisme a été commise avant ou après le 1er mai 2000.

- L'article 149, § 5, alinéa 4, du même décret, tel qu'il a été inséré par l'article 8, 3°, du décret de la Région flamande du 4 juin 2003, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il crée une différence de traitement selon que la plus-value a été réclamée et payée avant ou après le 1er mai 2000. »

B.35. Eu égard à l'arrêt n° 136/2004 précité du 22 juillet 2004, la Cour a, par ordonnance du 29 septembre 2004, relativement aux articles 7 et 8 entrepris du décret du 4 juin 2003, soulevé d'office les violations constatées dans cet arrêt.

En ce qui concerne le premier moyen soulevé d'office

B.36. En ce qui concerne l'article 7 entrepris, la Cour a, par l'ordonnance précitée du 29 septembre 2004, soulevé d'office le moyen suivant :

« L'alinéa 3 de l'article 146 du décret du 18 mai 1999, inséré par l'article 7 du décret du 4 juin 2003, viole-t-il les articles 12 et 14 de la Constitution, lus conjointement ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant que les notions de ' nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins ' et de ' violation grave des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement ' n'ont pas un contenu normatif suffisamment précis pour qu'elles puissent définir une infraction ? »

B.37. L'article 12 de la Constitution dispose :

« La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

[...]. »

L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. »

B.38. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et sous quelle forme des poursuites pénales sont possibles et, d'autre part, d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Ces dispositions constitutionnelles n'empêchent toutefois pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge chargé de l'appliquer, pour autant qu'elle ne méconnaisse pas les exigences particulières de précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles doivent satisfaire les lois en matière pénale.

B.39. Il découle des articles 12 et 14 de la Constitution, ainsi que de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, que la loi pénale peut certes présenter une certaine souplesse afin de tenir compte de l'évolution des circonstances, mais qu'elle doit néanmoins être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable.

B.40. L'article 146, alinéa 3, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, inséré par l'article 7 entrepris, détermine les cas dans lesquels la persistance des infractions en matière d'urbanisme est punissable.

B.41. Le premier cas dans lequel la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme est punissable, à savoir lorsque l'infraction est commise dans une « zone vulnérable du point de vue spatial », remplit les exigences de précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles doivent répondre les lois pénales. L'article 146, alinéa 4, du décret du 18 mai 1999, inséré par l'article 7 entrepris et modifié par l'article 46 du décret du 21 novembre 2003, dispose en effet qu'il faut entendre par « zone vulnérable du point de vue spatial » :

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

B.42. La persistance d'une infraction en matière d'urbanisme est toutefois punissable aussi lorsqu'elle provoque « des nuisances urbanistiques inadmissibles » pour les voisins.

La section de législation du Conseil d'Etat estimait que la notion de « nuisances urbanistiques inadmissibles » laissait une trop grande marge d'appréciation au juge pénal et ne constituait donc pas la définition précise du comportement punissable qu'exige le principe de légalité en matière répressive. (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/4, p. 10).

Le législateur décrétoal n'a pas donné suite à cette observation et a justifié comme suit cette attitude dans les travaux préparatoires :

« Des articles 1382 et 544 du Code civil résulte une jurisprudence constante, selon laquelle le trouble anormal de voisinage est celui qui excède la mesure des inconvénients ordinaires du voisinage. On peut renvoyer à cet égard à la jurisprudence constante de la Cour de cassation (Cass. 6 avril 1960, A.C. 1960, p. 722; Cass. 19 octobre 1972, A.C. 1973, p. 178).

Il convient par ailleurs d'observer que le même critère est utilisé aujourd'hui dans l'article 149 pour déterminer dans quels cas la demande d'une plus-value est exclue. » (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/5, p. 5)

Selon l'un des auteurs de la proposition de décret, il y a lieu d'entendre par « nuisance urbanistique inadmissible » le fait, par exemple, de « construire - en violation du permis de bâtir accordé - un immeuble (à appartements) comportant deux étages de plus que les habitations environnantes » (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/7, p. 15).

B.43. Enfin, la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme est également punissable lorsqu'elle constitue « une violation grave » des règles urbanistiques « essentielles » en matière d'affectation qui résultent du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement.

Cette définition du fait punissable n'a pas été soumise au Conseil d'Etat pour avis. Elle a été ajoutée par un amendement justifié comme suit :

« Un troisième critère - objectif - est ajouté, à savoir le fait de ne pas violer les règles urbanistiques essentielles en matière d'affectation. L'exposé des motifs du projet de décret portant organisation de l'aménagement du territoire souligne que la politique d'application constitue la clé de voûte d'un bon aménagement du territoire. Une loi ou un décret n'a aucun sens si son application ne peut pas être poursuivie de manière efficace et pratiquement réalisable.

Une première limitation consiste en ce que seules les règles en matière d'affectation sont concernées. Une deuxième limitation est que cela vise les règles essentielles. Enfin, une troisième limitation consiste en ce qu'il doit s'agir d'une violation grave. Ces limitations impliquent déjà dans une large mesure une appréciation. » (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/5, p. 5)

Selon l'un des auteurs de la proposition d'amendement, il faut entendre par « violation d'une règle urbanistique essentielle », par exemple, « le fait de construire - en violation du permis de bâtir accordé - sur une profondeur qui est sensiblement supérieure à celle fixée dans le plan particulier d'aménagement : par exemple 30 mètres au lieu de 20. Il doit s'agir d'une violation grave et donc pas d'une différence de 50 centimètres sur la profondeur de la construction par exemple, et d'une règle d'urbanisme essentielle et donc pas d'une cabane de jardin d'une hauteur de 2,10 mètres au lieu des 2 mètres imposés » (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/7, p. 15).

B.44. Si le renvoi à la notion de « nuisance inadmissible » peut être admis en droit civil - bien qu'elle se prête à des définitions extensives -, il ne peut, pas plus que le renvoi à la notion de « violation grave », constituer à lui seul le fondement d'une infraction, sans créer une insécurité inadmissible. La condition de l'existence d'une « nuisance urbanistique » pour les voisins ne constitue pas une restriction suffisante parce qu'elle laisse subsister cette même insécurité pour tous ceux qui font naître un tel trouble. La condition selon laquelle la violation doit porter sur des règles urbanistiques « essentielles » en matière d'affectation résultant du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement accroît même encore cette insécurité, étant donné que, sans autre précision, on ne peut savoir quelles règles doivent être considérées comme essentielles.

La notion de « nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins » et la notion de « violation grave des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement » n'ont dès lors pas un contenu normatif suffisamment précis pour qu'elles puissent définir une infraction.

B.45. L'alinéa 3 de l'article 146 du décret du 18 mai 1999, inséré par l'article 7 du décret du 4 juin 2003, viole dès lors les articles 12 et 14 de la Constitution, en tant que la définition de « nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins » et la notion de « violation grave des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement » n'ont pas un contenu normatif suffisamment précis pour qu'elles puissent définir une infraction.

B.46. La constatation de la violation du principe de légalité en matière répressive entraîne également la constatation d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination contenu aux articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, une différence de traitement injustifiable est établie entre deux catégories de justiciables : contrairement à ceux qui sont poursuivis pour d'autres infractions, ceux qui sont poursuivis pour la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme sont privés de la garantie en vertu de laquelle personne ne peut être soumis à une loi pénale qui ne satisfait pas aux conditions de précision, de clarté et de prévisibilité permettant à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable.

B.47. Le premier moyen soulevé d'office est fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen soulevé d'office

B.48. S'agissant de l'article 7 entrepris, la Cour a, par l'ordonnance précitée du 29 septembre 2004, également soulevé d'office le moyen suivant, pris de l'éventuelle violation des articles 10 et 11 de la Constitution :

« L'alinéa 3 de l'article 146 du décret du 18 mai 1999, inséré par l'article 7 du décret du 4 juin 2003, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il fait dépendre le caractère punissable de la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme de la présence de voisins ? »

B.49. Ainsi que le confirment également les travaux préparatoires du décret du 4 juin 2003 qui a inséré la disposition en cause, une infraction en matière d'urbanisme a « une incidence grave et persistante sur l'aménagement du territoire, lequel est d'intérêt général » (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/1, p. 6).

L'absence de voisins permet de conclure que la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme ne lèse aucun intérêt particulier. On ne peut toutefois en déduire que la persistance de cette infraction ne met pas en péril le bon aménagement du territoire.

La présence de voisins ne constitue dès lors pas un critère pertinent en ce qui concerne le caractère punissable de la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme.

B.50. Le deuxième moyen soulevé d'office est fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen soulevé d'office

B.51. S'agissant de l'article 8 entrepris du décret du 4 juin 2003, la Cour a, par l'ordonnance précitée du 29 septembre 2004, soulevé d'office le moyen suivant, pris de l'éventuelle violation des articles 10 et 11 de la Constitution :

« L'article 149, § 1er, et l'article 149, § 5, alinéa 4, du décret du 18 mai 1999, respectivement remplacé et ajouté par l'article 8, 1° et 3°, du décret du 4 juin 2003, violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il est établi une distinction selon que l'infraction en matière d'urbanisme (§ 1er) ou la demande portant sur la plus-value (§ 5) est antérieure ou postérieure au 1er mai 2000 ? »

B.52. En vertu de l'article 149, § 1er, alinéa 1er, dernière phrase, remplacé par l'article 8 entrepris, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, les demandes de réparation relatives à des infractions antérieures au 1er mai 2000 doivent désormais faire l'objet d'un avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation.

B.53. Le Conseil supérieur de la politique de réparation compte sept membres, dont quatre ont exercé pendant cinq ans au moins - et au moins dix ans en ce qui concerne le président - les fonctions de magistrat près les cours et tribunaux ou au Conseil d'Etat et dont les trois autres ont une expérience pertinente de cinq ans au moins en matière d'aménagement du territoire.

La création du Conseil supérieur de la politique de réparation répond au besoin d'un « organe autonome et indépendant, détaché de toute influence politique, qui évalue les décisions de l'inspecteur urbaniste régional et qui les contrôle au regard du principe d'égalité et du principe du raisonnable » (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/1, p. 7).

B.54. Il relève de la liberté d'appréciation du législateur décrétoal de laisser le choix de la mesure de réparation en matière d'aménagement du territoire à l'autorité jugée la plus apte à cette fin. Il doit toutefois, ce faisant, respecter les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.55. Si le législateur décrétoal juge qu'il est nécessaire à la cohérence de la politique de réparation que la demande de réparation soit précédée d'un avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation, la Cour n'aperçoit pas pourquoi cette exigence s'appliquerait à certaines infractions et non à d'autres.

Comme l'indiquent les travaux préparatoires, la date du 1er mai 2000 est certes « une date objective [...], à savoir la date à laquelle le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire est entré en vigueur » (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/7, p. 16), mais cette date n'a aucun lien avec le but de la disposition en cause. On n'aperçoit pas, en particulier, pour quels motifs une politique de réparation cohérente serait plus nécessaire pour les infractions commises avant le 1er mai 2000 que pour celles commises après cette date.

B.56. Il en va de même à l'égard de l'article 153, alinéa 2, du décret du 18 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 9, 1°, entrepris, en vertu duquel pour les infractions datant d'avant le 1er mai 2000, l'exécution d'office du jugement ou de l'arrêt par l'inspecteur urbaniste ne peut être entamée qu'après avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation. Ainsi qu'il a été observé au B.30, le législateur décrétoal entendait, à travers cette disposition, s'agissant des infractions antérieures au 1er mai 2000, que l'exécution d'office des arrêts et jugements soit uniforme et juste. De nouveau, l'on n'aperçoit pas en quoi, pour les infractions antérieures au 1er mai 2000, une politique de réparation cohérente serait plus nécessaire que pour les infractions commises après cette date.

B.57. L'article 149, § 1er, alinéa 1er, dernière phrase, du décret du 18 mai 1999, remplacé par l'article 8, 1°, entrepris du décret du 4 juin 2003, et l'article 153, alinéa 2, du décret du 18 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 9, 1°, entrepris, du décret du 4 juin 2003, violent les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant qu'ils font référence à la date du 1er mai 2000.

B.58. L'article 149, § 1er, alinéa 3, du décret du 18 mai 1999, remplacé par l'article 8, 1°, entrepris du décret du 4 juin 2003, dispose que, lorsque le propriétaire peut démontrer que les infractions ont été commises avant le 1er mai 2000, la mesure de la plus-value peut en principe toujours être utilisée, sauf (a) en cas de non-respect d'un ordre de cessation, (b) lorsque l'infraction provoque des « nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins » ou (c) lorsque l'infraction constitue une « violation grave et irréparable des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement ».

B.59. La Cour n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier que le paiement de la plus-value est toujours possible, sous certaines conditions, si l'infraction a été commise avant le 1er mai 2000, alors que ce n'est pas le cas si l'infraction a été commise après le 1er mai 2000. La date d'entrée en vigueur du décret précité du 18 mai 1999 n'apporte aucune justification à cet égard. Au contraire, à partir de cette date, l'article 149, § 1er, précisait justement que la plus-value ne pouvait être réclamée dans les cas précités.

B.60. L'article 149, § 1er, alinéa 3, du décret du 18 mai 1999, remplacé par l'article 8, 1°, entrepris du décret du 4 juin 2003, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il fait référence à la date du 1er mai 2000.

B.61. Dans le passé, il existait une pratique administrative qui consistait à imposer le paiement de la plus-value comme mesure de réparation, sans intervention du tribunal.

En vertu de l'article 149, § 5, alinéa 4, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, inséré par l'article 8, 3°, entrepris du décret du 4 juin 2003, les montants égaux à la plus-value, dont le paiement a été réclamé et obtenu sans condamnation préalable par un tribunal, sont censés avoir été fixés et obtenus valablement, pour autant que l'action en paiement de ces montants et le paiement total soient antérieurs au 1er mai 2000.

B.62. La disposition précitée porte atteinte aux décisions judiciaires passées en force de chose jugée qui ont déclaré illégales les mesures de réparation imposées sans intervention judiciaire. Elle prive par conséquent une catégorie de personnes du bénéfice de décisions judiciaires qui sont devenues définitives, ce qu'aucune circonstance ne saurait justifier.

B.63. L'article 149, § 5, alinéa 4, du décret du 18 mai 1999, inséré par l'article 8, 3°, entrepris du décret du 4 juin 2003, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.64. Le troisième moyen soulevé d'office est fondé.

Par ces motifs,

la Cour

1. annule dans l'article 146, alinéa 3, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 7 du décret de la Région flamande du 4 juin 2003, les mots « pour autant qu'ils ne provoquent pas de nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins ou pour autant qu'ils ne constituent pas de violation grave des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement »;

2. annule dans l'article 149, § 1er, alinéas 1er et 3, du même décret, tel qu'il a été remplacé par l'article 8, 1°, du décret de la Région flamande du 4 juin 2003, les mots « avant le 1er mai 2000 »;

3. annule l'article 149, § 5, alinéa 4, du même décret, tel qu'il a été inséré par l'article 8, 3°, du décret de la Région flamande du 4 juin 2003;

4. annule dans l'article 153, alinéa 2, du même décret, tel qu'il a été inséré par l'article 9, 1°, du décret de la Région flamande du 4 juin 2003, les mots « datant d'avant le 1er mai 2000 »;

5. rejette le recours pour le surplus.

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 19 janvier 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts