

Numéro du rôle : 3769
Arrêt n° 81/2006 du 17 mai 2006

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 146, alinéas 3 et 4, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, posée par le Tribunal de première instance d'Ypres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. Lavrysen, 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 de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 13 juin 2005 en cause du ministère public contre M. Degrave et la s.a. Voeders Degrave, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 12 septembre 2005, le Tribunal de première instance d'Ypres a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 146, alinéas 3 et 4, du décret [de la Région flamande] du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire viole-t-il le principe constitutionnel de légalité inscrit à l'article 12, alinéa 2, et à l'article 14 de la Constitution, s'il est interprété en ce sens qu'il ne trouve pas à s'appliquer aux zones que les plans d'exécution spatiaux ou les plans d'aménagement désignent comme ' zones agricoles d'intérêt paysager ', parce que ces zones doivent être réputées ' zones agricoles à valeur particulière ' et, dès lors, ' zones vulnérables ' ? ».

M. Degrave, demeurant à 8840 Staden, Houthulststraat 21, et le Gouvernement flamand ont introduit chacun un mémoire et un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 22 mars 2006 :

- ont comparu :

. Me R. Jaspers, avocat au barreau d'Anvers, *loco* Me A. Lust, avocat au barreau de Bruges, pour M. Degrave;

. Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

M. Degrave et la s.a. Voeders Degrave sont cités devant le Tribunal correctionnel d'Ypres. Ils sont prévenus d'avoir maintenu, en infraction aux dispositions du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, aux prescriptions du plan particulier d'aménagement (P.P.A.) « Stampkot » (arrêté ministériel du 28 novembre 1995) et au permis d'urbanisme qui leur a été octroyé le 10 juin 1996, un compartiment de machines d'une hauteur de 33 mètres, alors que le permis de bâtir et le P.P.A. prévoyaient une hauteur maximale de 28 mètres.

Dans l'instance principale, il n'est pas contesté que la construction a été érigée et maintenue de façon irrégulière et en infraction au permis délivré à l'époque. Les deux prévenus soulignent toutefois qu'à la lumière de la jurisprudence récente de la Cour d'arbitrage, la persistance d'une infraction est seulement punissable lorsque la construction réputée illicite est située dans une zone vulnérable du point de vue spatial et ils contestent qu'une zone agricole d'intérêt paysager soit une zone agricole à valeur particulière et puisse donc être assimilée à une zone vulnérable du point de vue spatial, au sens de l'article 146, alinéa 4, du décret du 18 mai 1999.

Les prévenus relèvent qu'il appartient essentiellement aux juges de déterminer dans chaque cas individuel s'il s'agit ou non d'une zone agricole à valeur particulière, ce qui serait toutefois contraire au principe de légalité en matière pénale.

Ils demandent par conséquent au Tribunal correctionnel d'Ypres de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

### III. *En droit*

- A -

A.1.1. Les parties défenderesses devant le juge *a quo* font d'abord valoir que les différents législateurs, chaque fois qu'ils donnent une qualité, une destination ou une fonction particulière à une portion quelconque du territoire, attribuent une dénomination particulière à ces zones, en donnent une représentation graphique et les délimitent. Chaque citoyen connaît ainsi le statut exact de la zone dont il est le propriétaire, l'occupant ou l'utilisateur. Avant que cette désignation puisse avoir un effet normatif, il faut qu'elle soit publiée au *Moniteur belge* : il s'agit là d'une exigence fondamentale de la sécurité juridique.

Du point de vue urbanistique, le territoire peut être subdivisé conformément aux catégories générales définies dans l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

A.1.2. Les parties défenderesses devant la juridiction *a quo* observent ensuite que les zones agricoles sont, conformément à l'arrêté royal précité du 28 décembre 1972, des zones destinées par nature à l'agriculture au sens général du terme. Ces zones font souvent l'objet d'autres indications, ajoutées en surimpression, qui peuvent viser non seulement des objectifs environnementaux, mais également de simples objectifs de bon aménagement du territoire.

Le législateur décrétoal utilise le terme « zone agricole à valeur particulière » dans plusieurs décrets et la signification n'en est pas toujours claire. Les parties défenderesses devant le juge *a quo* estiment en tout état de cause qu'une « zone agricole à valeur particulière » ne se confond pas ni ne saurait être assimilée à une « zone agricole d'intérêt paysager ». Elles se réfèrent pour cela aux articles 9 et 11 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 juillet 1998 fixant les modalités d'exécution du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel et elles estiment que le législateur décrétoal a ainsi visé deux désignations de zone différentes.

A.1.3. Ensuite, les parties défenderesses devant le juge *a quo* soulignent que l'article 146, alinéa 4, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire dispose expressément que seules sont vulnérables les zones qu'il désigne et qui sont indiquées sur les plans d'exécution spatiaux ou les plans d'aménagement. La seule exception vaut pour les « zones dunaires protégées » et pour les « zones dunaires à intérêt agricole », parce que ces zones ne sont pas délimitées sur les plans d'aménagement, mais sur des plans spécifiques.

A.1.4. Les parties défenderesses devant le juge *a quo* se demandent ensuite pourquoi l'article 146 du décret du 18 mai 1999 mentionne expressément les « zones agricoles à valeur écologique » et les « zones dunaires à intérêt agricole », si l'intention était de toute façon de considérer comme « zones agricoles à valeur particulière » toutes les zones agricoles autres que les zones « ordinaires », pour l'application de cette disposition.

En tout état de cause, il y a lieu de conclure, selon les parties défenderesses devant le juge *a quo*, que l'article 146 du décret du 18 mai 1999 n'est pas suffisamment précis, clair et prévisible pour être conforme au principe constitutionnel de légalité. La liberté d'appréciation laissée au juge est totale et il n'est pas possible pour le citoyen qui maintient un ouvrage qui n'a pas fait l'objet d'un permis dans une zone agricole autre qu'une zone agricole « ordinaire » de savoir s'il est ou non punissable.

A.1.5. Les parties défenderesses devant le juge *a quo* relèvent, enfin, que l'article 146 du décret du 18 mai 1999 peut également être interprété en ce sens que seules peuvent être considérées comme « zones agricoles à valeur particulière » les zones qui ont formellement été désignées comme telles dans des plans d'aménagement ou des plans d'exécution spatiaux dûment publiés. Dans cette interprétation, il n'y a pas de violation du principe constitutionnel de légalité.

A.2.1. Le Gouvernement flamand observe que les articles 12 et 14 de la Constitution n'interdisent pas qu'une loi ou un décret accorde un pouvoir d'appréciation au juge chargé de son application, pour autant qu'il ne méconnaisse pas les exigences particulières de précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles doivent satisfaire les lois pénales. En outre, la loi pénale peut présenter une certaine flexibilité dans la perspective de circonstances changeantes, à condition que les dispositions soient formulées de manière telle que chacun puisse établir, au moment où il adopte un comportement, si ce comportement est punissable ou non.

En l'espèce, il convient donc de vérifier si la disposition entreprise satisfait à ces exigences constitutionnelles.

A.2.2. En ce qui concerne la notion de « zone agricole à valeur particulière », figurant dans l'article 146 du décret du 18 mai 1999, le Gouvernement flamand souligne que la Cour a déjà jugé à deux reprises que lorsque l'infraction a lieu dans les zones vulnérables du point de vue spatial, le caractère punissable, en tant que délit continu, de la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme satisfait aux conditions de précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles les lois pénales doivent satisfaire.

A.2.3. En ce qui concerne l'interprétation selon laquelle la notion de « zone agricole à valeur particulière » englobe les « zones agricoles d'intérêt paysager », il convient, selon le Gouvernement flamand, de formuler la même observation. On peut difficilement contester qu'une « zone agricole d'intérêt paysager » est une « zone agricole à valeur particulière ».

Le Gouvernement flamand estime que la terminologie est claire. Ensuite, en se référant à l'arrêté royal du 28 décembre 1972 et à la jurisprudence du Conseil d'Etat, on peut considérer qu'une « zone agricole d'intérêt paysager » a toujours un caractère esthétique très spécifique. En outre, il faut admettre que ce qui fait l'objet d'une surimpression dans un plan indique toujours, par hypothèse, une caractéristique particulière.

Ce qui précède a, selon le Gouvernement flamand, aussi été explicitement confirmé par la Cour de cassation dans son arrêt du 22 février 2005.

A.2.4. Quant à l'interprétation de la notion de « zone agricole à valeur particulière » utilisée dans l'article 145*bis* du décret du 18 mai 1999, le Gouvernement flamand déclare que le législateur décrétole est parti du principe que, du fait de la suppression de la notion de « zone agricole à valeur particulière », la notion de « zone vulnérable du point de vue spatial » n'englobe plus les « zones agricoles d'intérêt paysager ». Il s'en déduit nécessairement que, selon le législateur décrétole, une « zone agricole d'intérêt paysager » est effectivement une « zone agricole à valeur particulière ». Toute autre interprétation viderait de son sens la modification de l'article 145*bis*.

Pour étayer cette thèse, le Gouvernement flamand se fonde sur l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat relatif au décret du 22 avril 2005. Il découle de cet avis que les « zones agricoles d'intérêt paysager » ne sont plus des zones vulnérables au sens de l'article 145*bis* du décret du 18 mai 1999, mais le sont toujours au sens de l'article 146 du décret précité. La récente modification du décret du 18 mai 1999 a donc pour seuls but et effet que les deux articles ont dorénavant des champs d'application encore plus distincts, alors qu'ils s'appliquent en principe tous deux aux « zones vulnérables du point de vue spatial ». Ceci ne signifie cependant pas qu'il faille interpréter différemment, dans l'un et l'autre cas, les notions, limitativement énumérées, qui servent à définir ces champs d'application et parmi lesquelles figure la notion de « zone agricole à valeur particulière ».

En outre, il est pertinent que le législateur décréte ait limité son intervention à l'article 145bis. Il existe une différence fondamentale entre le régime des habitations étrangères à la zone, d'une part, et le régime de la persistance des infractions en matière d'urbanisme, d'autre part.

A.3.1. En réponse au mémoire du Gouvernement flamand, les parties défenderesses devant le juge *a quo* estiment que le législateur décréte, en adoptant le décret du 4 juin 2003, n'a sûrement pas voulu différencier le régime des habitations étrangères à la zone et la réglementation relative à la persistance des infractions en matière d'urbanisme. Le législateur décréte a entendu donner un contenu égal à des notions identiques.

A.3.2. Ensuite, les parties défenderesses devant le juge *a quo* font valoir qu'il ne s'agit pas de savoir si l'interprétation que fait la Cour de cassation de l'article 146 du décret du 18 mai 1999 est possible, mais uniquement si cette disposition, ainsi interprétée, est conforme au principe constitutionnel de légalité. La thèse que défend actuellement le Gouvernement flamand implique que, pour l'application de l'article 146 du décret du 18 mai 1999, toutes les zones agricoles autres que les zones agricoles « ordinaires » doivent être considérées comme vulnérables.

Si l'on suit le raisonnement du Gouvernement flamand, la rédaction actuelle des articles 145bis, § 1er, et 146 du décret du 18 mai 1999 a peu de sens et l'on défend une thèse qui ne peut en aucun cas avoir été voulue par le législateur décréte.

A.4.1. En réponse au mémoire des parties défenderesses devant le juge *a quo*, le Gouvernement flamand relève que la Cour de cassation, dans son arrêt du 13 septembre 2005, a confirmé la position qu'elle avait adoptée dans l'arrêt du 22 février 2005.

A.4.2. Le Gouvernement flamand souligne ensuite que le mémoire introduit par les parties défenderesses devant le juge *a quo* ne contient aucun argument permettant de conclure à l'inconstitutionnalité de l'interprétation litigieuse. Ni la référence à l'obligation de publicité incombant aux différents législateurs ni l'interprétation de la notion de « zone agricole à valeur particulière » dans d'autres dispositions législatives ne sont pertinentes pour la solution du litige.

Le Gouvernement flamand estime que les parties défenderesses devant le juge *a quo* tentent de créer le flou en ce qui concerne la portée potentielle de la notion de « zone agricole à valeur particulière ». C'est manifestement ignorer la portée de la question préjudicielle, que le juge *a quo* a fort justement limitée au problème d'interprétation qui a surgi dans l'instance principale. Le Gouvernement flamand réitère son point de vue que considérer la « zone agricole d'intérêt paysager » comme une « zone agricole à valeur particulière » découle de ce que des notions ordinaires du langage courant reçoivent une interprétation évidente.

- B -

B.1. L'article 146, alinéas 3 et 4, 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 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 », modifié par l'article 46, 3°, du décret du 21 novembre 2003, et tel qu'il a été partiellement annulé par l'arrêt de la Cour n° 14/2005 du 19 janvier 2005, énonce :

« La sanction pour la [persistance] 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.

Par zones vulnérables du point 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'exécution spatiaux ou les plans d'aménagement, ainsi que les zones dunaires protégées et les zones dunaires à intérêt agricole, désignées en vertu du décret du 14 juillet 1993 portant les mesures de protection des dunes côtières ».

B.2. Le juge *a quo* demande si cette disposition est compatible avec les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, si elle est interprétée « en ce sens qu'[elle] ne trouve pas à s'appliquer aux zones que les plans d'exécution spatiaux ou les plans d'aménagement désignent comme 'zones agricoles d'intérêt paysager', parce que ces zones doivent être réputées 'zones agricoles à valeur particulière' et, dès lors, 'zones vulnérables' ».

B.3. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution dispose :

« 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 énonce :

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

B.4.1. 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.

Le principe de légalité en matière pénale procède en outre de l'idée que la loi pénale doit 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. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés,

afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

B.4.2. Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, de déterminer si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.

B.5.1. L'article 146, alinéa 3, du décret du 18 mai 1999 prévoit dans quel cas la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme est punissable.

B.5.2. Pour les motifs exprimés par la Cour dans ses arrêts n<sup>os</sup> 136/2004 et 14/2005, le caractère punissable de la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme, lorsque l'infraction est commise dans une zone vulnérable du point de vue spatial, satisfait aux exigences de précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles doivent répondre les lois pénales.

B.5.3. Toutefois, en l'espèce, le juge *a quo* s'interroge, non pas sur la constitutionnalité du caractère punissable d'une infraction en matière d'urbanisme dans une zone vulnérable d'un point de vue spatial, mais bien sur la compatibilité de l'article 146, alinéas 3 et 4, avec les articles 12, alinéa 2, et 14, de la Constitution s'il est interprété, conformément à la jurisprudence (Cass. 22 février 2005, R.G. n° P.04.1346.N, [www.cass.be](http://www.cass.be); Cass. 13 septembre

2005, R.G. n° P.05.0479.N, [www.cass.be](http://www.cass.be)), comme s'appliquant aux « zones agricoles d'intérêt paysager » en tant que « zones agricoles à valeur particulière ».

B.6.1. Les travaux préparatoires du décret du 4 juin 2003, qui a inséré l'alinéa 4 litigieux dans le décret du 18 mai 1999, font apparaître que le législateur décrétoal n'entendait pas supprimer la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme comme délit continu lorsque l'infraction était commise dans une zone vulnérable du point de vue spatial (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/1, p. 9). Selon l'auteur de la proposition de décret, la prescription de l'action publique n'est pas applicable dans les zones prioritaires. « Ces zones vulnérables sont entre-temps suffisamment connues, car ce n'est pas la première fois que cette notion est utilisée ». En outre, l'auteur de la proposition conclut que « dans la majorité des cas, la règle de la prescription des infractions en matière d'urbanisme est applicable » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/7, p. 19).

B.6.2. Les « zones d'intérêt paysager » sont des zones rurales désignées dans les plans de secteur qui ont reçu, en surimpression, l'indication supplémentaire « zones d'intérêt paysager » (article 2 de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur).

Les zones agricoles sont destinées à l'agriculture au sens général du terme (article 11.4.1 de l'arrêté royal précité). Les zones agricoles d'intérêt paysager sont des zones agricoles soumises à certaines restrictions en vue de la sauvegarde ou de la formation du paysage. Dans ces zones peuvent être accomplis tous les actes et travaux correspondant à la destination donnée par « la teinte de fond » pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la valeur esthétique du paysage (article 15.4.6.1 de l'arrêté royal précité).

La jurisprudence a dès lors pu conclure que ces zones, qui sont désignées avec précision dans les plans de secteur, doivent être considérées comme des « zones agricoles à valeur particulière » qui sont « désignées sur les plans d'exécution spatiaux ou les plans d'aménagement », au sens de l'article 146, alinéa 4, litigieux du décret portant organisation de l'aménagement du territoire.

B.6.3. En tant qu'il est interprété en ce sens que les « zones agricoles d'intérêt paysager » relèvent des « zones agricoles à valeur particulière », l'article 146, alinéa 4, litigieux satisfait aux exigences du principe de légalité en matière pénale.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 146, alinéa 4, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire », inséré par l'article 7 du décret du 4 juin 2003 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire en ce qui concerne la politique de maintien », ne viole pas les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 17 mai 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts