

Numéro du rôle : 4202
Arrêt n° 82/2008 du 27 mai 2008

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 13, § 1er, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets, l'article 14 du décret de la Région flamande du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, les articles 99, § 1er, alinéa 1er, 4°, et alinéa 5, 146, alinéa 4, et 198bis du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, l'article 44, § 1er, 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et l'article 42, § 1er, 2°, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, posées par la Cour d'appel de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêt du 30 mars 2007 en cause du ministère public et autres contre Jules Van Gaeveren et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 mai 2007, la Cour d'appel de Gand a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 13, § 1er, du décret du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets viole-t-il les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que l'énoncé ' prendre toutes les mesures qu'on peut raisonnablement demander à lui, pour prévenir ou réduire autant que possible les risques pour la santé de l'homme et pour l'environnement, notamment les risques pour l'air, l'eau, le sol, la faune et la flore, les inconvénients par le bruit ou les odeurs et les atteintes au paysage et au site ' n'a pas un contenu normatif suffisant pour pouvoir définir une infraction ?

2. L'article 14 du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel viole-t-il les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que l'énoncé ' Quiconque pose des actes ou en donne l'ordre et est conscient ou peut présumer raisonnablement qu'ils pourront détruire ou nuire gravement aux éléments naturels des environs, est tenu de prendre toutes les mesures qu'on peut raisonnablement demander à lui pour prévenir, limiter, ou, si cela n'est pas possible, restaurer la destruction ou des dommages ' n'a pas un contenu normatif suffisant pour pouvoir définir une infraction ?

3. L'article 146, alinéa 4, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, modifié par l'article 7 du décret du 4 juin 2003 et par l'article 46 du décret du 21 novembre 2003, interprété en ce sens que les ' zones agricoles d'intérêt paysager ' sont comprises dans ' les zones agricoles à valeur particulière ', viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution et/ou les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques en ce que, lorsqu'il est lu en combinaison avec l'article 145bis du décret du 18 mai 1999, inséré par le décret du 13 juillet 2001 et modifié par le décret du 22 avril 2005, avec les articles 1.1°, 3.9° et 3.11°, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 avril 2000 portant détermination des modifications de fonction subordonnées à un permis et des travaux, actes et modifications qui ne requièrent pas d'autorisation urbanistique, avec l'article 2, § 2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 28 novembre 2003 fixant les modifications admissibles de la fonction de bâtiments situés en dehors de la zone d'affectation appropriée et avec les articles 1.3° et 4 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 mai 2000 relatif au mode de calcul et au paiement de la plus-value, les travaux, actes et modifications effectués dans une même zone ne sont pas appréciés de manière uniforme sous tous leurs aspects (octroi de permis, dispense de permis, répression et réparation), parce qu'une même zone est considérée tantôt comme zone vulnérable du point de vue spatial et tantôt comme zone non vulnérable du point de vue spatial, en fonction de la réglementation applicable ?

4.a. Les articles 44, § 1er, 2°, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et l'article 42, § 1er, 2°, du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, violent-ils les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que l'énoncé ' modifier sensiblement le relief du sol ' n'a pas un contenu normatif suffisant pour pouvoir définir une infraction ?

4.b. L'article 99, § 1er, alinéa 1er, 4°, et alinéa 5, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire viole-t-il les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que les énoncés ' modifier sensiblement le relief du sol ' et ' Il convient d'entendre par une modification substantielle du relief, telle que visée à l'alinéa 1er, 4°, notamment tout remblayage, rehaussement, excavation ou creusement qui modifie la nature ou la fonction du terrain ' n'ont pas un contenu normatif suffisant pour pouvoir définir une infraction ?

5. « L'article 198*bis*, dans l'interprétation [indiquée dans l'arrêt de renvoi] du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 11 du décret du 4 juin 2003 et combiné avec l'article 149, § 1er, du même décret, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il en résulte que, pour les actions en réparation qui ont été introduites avant l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation, mais sur lesquelles le juge ne statue qu'après l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'avis conforme, l'obligation de l'avis conforme préalable du Conseil supérieur de la politique de réparation n'est pas d'application, alors qu'elle vaut pour les actions en réparation qui ont été introduites après l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation et que cette obligation a une portée générale en vertu de l'article 149, § 1er, du même décret ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Jules Van Gaeveren, demeurant à 9250 Waasmunster, Rodendries 36;
- Erik Van Gaeveren, demeurant à 9140 Tamise, Pontweg 14, et la SPRL « Vagaetrans », dont le siège est établi à 9140 Tamise, Pontweg 15;
- la SA « Yvaga », dont le siège est établi à 9220 Hamme, Zwaarveld 54;
- le Gouvernement flamand.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Jules Van Gaeveren;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 16 avril 2008 :

- ont comparu :

. Me Y. Sacreas *loco* Me J. Ghysels, avocats au barreau de Bruxelles, pour Jules Van Gaeveren;

. Me H. Van Dooren, qui comparaisait également *loco* Me E. De Ridder, avocats au barreau de Termonde, pour Erik Van Gaeveren et la SPRL « Vagaetrans »;

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

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Dans l'affaire pendante devant le juge *a quo*, les prévenus sont poursuivis pour une série d'infractions aux législations relatives à l'environnement, à l'urbanisme et à la conservation de la nature.

Par jugement du Tribunal de première instance de Termonde du 15 février 2005, les prévenus ont été condamnés pour certaines de ces infractions.

Le juge *a quo* pose cinq questions préjudicielles, soit à la demande de prévenus, soit d'office.

Le juge *a quo* demande si l'article 13, § 1er, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets (première question préjudicielle), l'article 14 du décret de la Région flamande du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel (deuxième question préjudicielle), l'article 44, § 1er, 2°, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, l'article 42, § 1er, 2°, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 et l'article 99, § 1er, alinéa 1er, 4°, et alinéa 5, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (quatrième question préjudicielle) violent le principe de légalité en matière pénale, combiné ou non avec le principe d'égalité et de non-discrimination, avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que ces dispositions législatives et décrétales n'auraient pas un contenu normatif suffisant pour pouvoir définir une infraction.

Le juge *a quo* demande également si l'article 146, alinéa 4, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, interprété en ce sens que les « zones agricoles d'intérêt paysager » sont comprises dans « les zones agricoles à valeur particulière », viole les articles 10 et 11 et/ou les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que, lorsqu'il est lu en combinaison avec d'autres dispositions – en particulier l'article 145bis du décret précité du

18 mai 1999 - certains travaux, actes et modifications ne sont pas appréciés de la même manière, parce que – en fonction de la réglementation applicable – une même zone est considérée tantôt comme zone vulnérable du point de vue spatial et tantôt comme zone non vulnérable du point de vue spatial (troisième question préjudicielle).

Enfin, le juge *a quo* reprend la question préjudicielle qui avait déjà été posée par la Cour de cassation le 5 septembre 2006 au sujet de la compatibilité de l'article 198bis du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire avec le principe d'égalité et de non-discrimination (cinquième question préjudicielle).

III. En droit

- A -

Quant à la première question préjudicielle

A.1. Les prévenus devant le juge *a quo*, E. Van Gaeveren et la SPRL « Vagaetrans », renvoient à l'arrêt n° 136/2004. Dans cet arrêt, la Cour a estimé que les articles 12 et 14 de la Constitution n'empêchent 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.

L'incrimination en cause, prévue par l'article 13, § 1er, du décret du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets (ci-après : le décret relatif aux déchets), ne répond pas à ces exigences, selon E. Van Gaeveren, la SPRL « Vagaetrans » et la SA « Yvaga » : les termes « toutes les mesures », « raisonnablement », « risque pour la santé », « [...] réduire autant que possible le risque » sont vagues et incertains et ne permettent pas de déceler quels comportements sont précisément visés ou quel acte de négligence est érigé en infraction. Dès lors, la disposition en cause n'a pas un contenu normatif suffisant pour définir une infraction.

J. Van Gaeveren ajoute que le fait qu'un juge doive donner *a posteriori* un contenu au « devoir de prévoyance » démontre que cette notion est difficilement conciliable avec le principe de légalité et avec le principe *lex certa*.

A.2. Selon le Gouvernement flamand, qui se réfère, à l'appui de sa thèse, à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, les articles 12 et 14 de la Constitution n'empêchent pas que la loi confère un pouvoir d'appréciation au juge qui est chargé de son application, pour autant que celui-ci ne méconnaisse pas les exigences particulières en matière de précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles les lois pénales doivent satisfaire. La loi pénale peut présenter une certaine flexibilité en vue des circonstances changeantes, mais 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.

La Cour européenne des droits de l'homme a, selon le Gouvernement flamand, développé une jurisprudence analogue en ce qui concerne l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Les formulations utilisées dans l'article 13, § 1er, en cause, du décret relatif aux déchets ne portent en aucune manière atteinte au principe de légalité en matière pénale, puisqu'elles ont un contenu normatif suffisant.

En outre, l'on ne peut perdre de vue qu'en droit pénal, pour qu'il y ait infraction, il faut toujours un élément matériel et un élément moral, même si ce dernier n'est pas mentionné expressément dans la disposition pénale.

Selon le Gouvernement flamand, le juge ne s'est pas vu conférer, en l'espèce, un pouvoir d'appréciation plus étendu que celui qu'il a généralement en matière pénale, ni *a fortiori* un pouvoir d'appréciation qui serait à ce point étendu que les personnes visées par la disposition ne pourraient pas adapter leur comportement ni en évaluer les conséquences.

Quant à la deuxième question préjudicielle

A.3. Les prévenus devant le juge *a quo* ne prennent pas position sur la deuxième question préjudicielle qui porte, comme la première, sur une violation éventuelle du principe de légalité en matière pénale, mais à propos, cette fois, de l'article 14 du décret de 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel.

A.4. Le Gouvernement flamand a traité ensemble la première et la deuxième question préjudicielle : le point de vue qu'il a exposé au sujet de l'article 13, § 1er, du décret relatif aux déchets s'applique, dans la même mesure, à l'égard de l'article 14 du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel.

Quant à la troisième question préjudicielle

A.5. J. Van Gaeveren fait observer que la notion de « zone agricole à valeur particulière » visée à l'article 146, alinéa 4, du décret portant organisation de l'aménagement du territoire, sur lequel porte la question préjudicielle, donne lieu à des problèmes d'interprétation.

Dans un certain nombre d'arrêts récents des cours d'appels, les « zones agricoles d'intérêt paysager » ont été considérées comme des « zones vulnérables du point de vue spatial ». Cette interprétation n'était toutefois pas conforme à la volonté du législateur décréteur lorsqu'il a adopté la réglementation relative aux habitations et aux entreprises non conformes à la destination de la zone. C'est pour cette raison, que par le décret du 22 avril 2005, le Gouvernement flamand a supprimé les termes « zones agricoles à valeur particulière ». Les « zones agricoles d'intérêt paysager » ne relèvent donc plus de la réglementation plus rigoureuse en matière d'entreprises non conformes à la zone dans des « zones vulnérables du point de vue spatial ». Le législateur décréteur est certes intervenu dans la définition des « zones vulnérables du point de vue spatial » en ce qui concerne les dispositions relatives à la non-conformité à la zone, mais il n'a pas adapté l'énumération des « zones vulnérables du point de vue spatial » pour d'autres matières.

Dans son arrêt n° 81/2006, la Cour a estimé que l'article 146, alinéa 4, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire répondait aux exigences du principe de légalité en matière pénale, en tant que cette disposition était interprétée en ce sens que les « zones agricoles d'intérêt paysager » font partie des « zones agricoles à valeur particulière ».

Selon J. Van Gaeveren, cet arrêt ne répond toutefois pas à la question préjudicielle actuellement posée, dans laquelle le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination ainsi qu'avec le principe de légalité en matière pénale, lorsque l'article 146, alinéa 4, en cause, est lu en combinaison avec l'article 145bis du décret du 18 mai 1999.

Il ressort de la décision de renvoi que le ministère public qualifie les zones agricoles d'intérêt paysager de « zones vulnérables du point de vue spatial », au sens de l'article 146, alinéa 4, du décret précité. Ce point de vue est fondé sur le fait que les travaux préparatoires ne permettraient pas de déduire le contraire. Selon J. Van Gaeveren, toutefois, le ministère public est arrivé « précipitamment » à cette conclusion, puisque ces travaux préparatoires font indubitablement apparaître qu'une zone agricole d'intérêt paysager n'est pas une « zone vulnérable du point de vue spatial ». J. Van Gaeveren en déduit qu'en vertu de l'article 146, la sanction pénale pour le maintien des prétendues infractions en matière d'urbanisme dans des zones agricoles d'intérêt paysager n'est plus d'application.

A.6. Selon le Gouvernement flamand, c'est l'interprétation de la notion de « zones agricoles à valeur particulière » qui est à nouveau soulevée dans la troisième question préjudicielle. Pour le juge *a quo*, l'article 146, alinéa 4, interprété en ce sens que « les zones agricoles d'intérêt paysager » sont considérées comme « des zones vulnérables du point de vue spatial », combiné avec l'article 145bis et avec des dispositions figurant dans trois arrêtés du Gouvernement flamand, pourrait violer le principe d'égalité et de non-discrimination et le principe de légalité en matière pénale.

En ce qui concerne le principe de légalité en matière pénale, le Gouvernement flamand souligne que la Cour, dans son arrêt n° 81/2006, a estimé que la disposition en cause ne violait pas ce principe dès lors qu'elle définit ce qu'il faut entendre par « zone vulnérable du point de vue spatial ». De même, si l'article 146, alinéa 4, est lu en combinaison avec les dispositions mentionnées dans la question préjudicielle, il conserve sa précision,

sa clarté et sa prévisibilité, comme le requiert le principe de légalité en matière pénale. Selon le Gouvernement flamand, ce principe n'exige pas que toute disposition pénale ait le même champ d'application.

En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination, le Gouvernement flamand soutient que les articles 145 et 146 du décret portant organisation de l'aménagement du territoire ont une finalité trop différente, avec pour résultat qu'il peut difficilement être admis que les situations visées par ces dispositions soient comparables.

Même si les articles 145bis et 146 étaient comparables, le législateur décréteil ne violerait pas le principe d'égalité et de non-discrimination. Il a modifié l'article 145bis par le décret du 22 avril 2005, afin que cette disposition soit interprétée conformément à sa volonté : les entreprises non conformes à la zone dans des zones agricoles d'intérêt paysager peuvent obtenir un permis d'urbanisme ou un permis d'environnement. Par contre, le législateur décréteil n'a jamais cherché à ne plus ériger en infraction les actes décrits à l'article 146 pour les zones agricoles d'intérêt paysager. Comme le font apparaître les travaux préparatoires, le législateur décréteil était conscient de la distinction qu'il avait opérée par le décret du 22 avril 2005 entre l'article 145bis, d'une part, et l'article 146, d'autre part.

Le Gouvernement flamand observe encore que la question préjudicielle est irrecevable, en ce qu'il serait demandé à la Cour de déclarer inconstitutionnelle une disposition décréteale au motif que la terminologie qui est utilisée dans celle-ci diffère de celle d'un arrêté d'un gouvernement. Si de tels arrêtés ne sont pas compatibles avec les décrets, ils doivent recevoir une interprétation conforme au décret ou, le cas échéant, être écartés, par application de l'article 159 de la Constitution.

Quant à la quatrième question préjudicielle

A.7. E. Van Gaeveren, la SPRL « Vagaetrans », J. Van Gaeveren et la SA « Yvaga » estiment que les dispositions mentionnées dans la quatrième question préjudicielle violent le principe de légalité en matière pénale : utiliser les termes « modifier sensiblement le relief du sol » et considérer « entre autres » comme modification sensible du relief « tout remblayage, rehaussement, excavation ou creusement qui modifie la nature ou la fonction du terrain » revient à méconnaître les exigences particulières de précision, de clarté et de prévisibilité.

Ces parties soulignent que l'appréciation du caractère admissible ou non d'une modification du relief a donné lieu à des décisions judiciaires divergentes et crée de l'insécurité juridique. Ceci montre que les dispositions en cause ne satisfont pas aux conditions de clarté et de prévisibilité. Un pouvoir d'appréciation est conféré au juge sur la base de dispositions trop vagues. Le justiciable ne dispose pas davantage d'un cadre clair, sur la base duquel il peut prévoir si son acte sera punissable ou non, selon que la modification apportée au relief sera considérée ou non comme « sensible ».

A.8. Le Gouvernement flamand renvoie à son exposé sur les deux premières questions préjudicielles pour ce qui concerne la portée du principe de légalité en matière pénale.

Selon lui, le juge ne s'est pas non plus vu conférer, en l'espèce, un pouvoir d'appréciation plus étendu que celui qu'il a généralement en matière pénale, ni *a fortiori* un pouvoir d'appréciation qui serait à ce point étendu que les personnes visées par la disposition ne pourraient adapter leur comportement ni en évaluer les conséquences.

Quant à la cinquième question préjudicielle

A.9. Il a, dans l'intervalle, été répondu à la cinquième question préjudicielle par l'arrêt n° 71/2007 du 26 avril 2007.

E. Van Gaeveren, la SPRL « Vagaetrans » et la SA « Yvaga » s'en remettent à la sagesse de la Cour.

J. Van Gaeveren estime que l'arrêt précité néglige les conséquences du fait de ne pas recueillir l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation. En effet, le juge ne peut apprécier l'opportunité de la mesure de réparation; cette compétence appartient au Conseil supérieur. Toutefois, lorsque le juge n'interroge pas le Conseil supérieur, l'opportunité de la mesure de réparation n'est pas examinée.

A.10. Le Gouvernement flamand se rallie au point de vue exposé par la Cour dans son arrêt n° 71/2007.

- B -

Quant à la première question préjudicielle

B.1. Le juge *a quo* demande si l'article 13, § 1er, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets (ci-après : le décret relatif aux déchets) viole le principe de légalité en matière pénale, combiné ou non avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que cette disposition n'aurait pas un contenu normatif suffisant pour pouvoir définir une infraction.

B.2. L'article 13, § 1er, du décret relatif aux déchets dispose :

« Sans préjudice de l'application des autres dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution, la personne physique ou la personne morale qui gère ou élimine des déchets, est tenue [de] prendre toutes les mesures qu'on peut raisonnablement [lui] demander, pour prévenir ou réduire autant que possible les risques pour la santé de l'homme et pour l'environnement, notamment les risques pour l'air, l'eau, le sol, la faune et la flore, les nuisances par le bruit ou les odeurs et les atteintes aux paysages et aux sites. Le Gouvernement flamand peut préciser ces mesures ».

En vertu de l'article 56, 1°, du décret précité, le non-respect de cette disposition est passible de sanctions pénales.

B.3. Le décret relatif aux déchets et ses arrêtés d'exécution imposent des obligations détaillées aux personnes et établissements qui y sont soumis.

Outre l'obligation de respecter ces prescriptions détaillées, le législateur décrétoal a estimé qu'il était nécessaire d'imposer aux intéressés un devoir général de prévoyance en vue de prévenir et de limiter les dommages causés à la santé de l'homme et à l'environnement. La

responsabilité pénale fondée sur cette disposition peut être retenue, même si les prescriptions détaillées sont strictement respectées.

B.4. L'imposition d'un devoir général de prévoyance, tel qu'il est prévu par la disposition en cause, contribue à réaliser le droit à la protection d'un environnement sain, consacré par l'article 23 de la Constitution. Toutefois, si le non-respect de cette obligation fait l'objet d'une sanction pénale, celle-ci doit satisfaire aux exigences du principe de légalité en matière pénale.

B.5.1. 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.

B.5.2. 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.

B.5.3. 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, le cas échéant, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

B.5.4. Ce n'est que dans le cadre de l'examen d'une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, compte tenu des éléments propres aux infractions qu'elle entend sanctionner, si les termes employés par le législateur sont à ce point imprécis qu'ils violeraient le principe de légalité consacré par l'article 12, alinéa 2, de la Constitution.

B.6.1. L'article 13, § 1er, du décret relatif aux déchets oblige non pas « quiconque », mais la personne physique ou morale qui gère ou élimine des déchets à « prendre toutes les mesures qu'on peut raisonnablement [lui] demander pour prévenir ou réduire autant que possible les risques pour la santé de l'homme et pour l'environnement ».

B.6.2. Le devoir de prévoyance ainsi imposé ne se limite pas au strict respect des prescriptions légales et administratives; il est général et englobe ainsi toute mesure de prévoyance ou de précaution.

B.7. La nature des intérêts à protéger, en particulier la santé de l'homme et l'environnement, peut inciter le législateur décentralisé à les protéger de manière maximale. Eu égard à la complexité de la problématique de l'environnement, des prescriptions légales spécifiques ne sont toutefois pas toujours suffisantes pour garantir une protection adéquate.

B.8. Le champ d'application du devoir général de prévoyance qui est imposé est clairement délimité. En effet, ce devoir ne s'applique qu'à la gestion et à l'élimination des déchets, actes dont nul n'ignore qu'ils impliquent un risque potentiel accru pour la santé de l'homme et pour l'environnement.

B.9.1. Toute atteinte ou toute menace d'atteinte à la santé de l'homme ou à l'environnement ne met pas en cause la responsabilité pénale des intéressés. En effet, pour qu'il soit question d'une infraction, il faut non seulement un élément matériel, mais également un élément moral qui consiste, en l'espèce, en un défaut de précaution ou de prévoyance.

B.9.2. Les destinataires de la disposition en cause doivent prendre les mesures que prendrait toute personne normalement prévoyante et prudente qui se trouve dans les mêmes circonstances.

B.10.1. Les articles 13, § 1er, et 56, 1°, du décret relatif aux déchets permettent donc à ceux auxquels s'appliquent ces dispositions, de déterminer les faits et omissions qui emportent leur responsabilité pénale.

B.10.2. Il résulte de ce qui précède que les dispositions en cause ne portent pas atteinte au principe de légalité en matière pénale.

B.11. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la deuxième question préjudicielle

B.12. Le juge *a quo* demande si l'article 14 du décret de la Région flamande du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel (ci-après : le décret relatif à la conservation de la nature) viole le principe de légalité en matière pénale, combiné ou non avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que cette disposition n'aurait pas un contenu normatif suffisant pour pouvoir définir une infraction.

B.13. L'article 14 du décret relatif à la conservation de la nature dispose :

« Quiconque pose des actes ou en donne l'ordre et est conscient ou peut présumer raisonnablement qu'ils pourront détruire ou nuire gravement aux éléments naturels des environs, est tenu de prendre toutes les mesures qu'on peut raisonnablement [lui] demander pour prévenir, limiter ou, si cela n'est pas possible, restaurer la destruction ou les dommages.

Le Gouvernement flamand peut établir un code de bonne pratique naturelle qui explicite le devoir de sollicitude [lire : devoir de prévoyance] visé à l'alinéa précédent ».

En vertu de l'article 58, § 1er, du décret précité, le non- respect de cette disposition est sanctionné pénalement et des mesures de réparation peuvent être imposées sur la base de l'article 59.

B.14.1. Ce devoir de prévoyance a un champ d'application très large et diffère à cet égard du devoir de prévoyance examiné en B.6.1 à B.9.2.

Il s'applique en effet à « quiconque » et non à une catégorie déterminée de personnes.

En outre, il vise tout acte de nature à porter gravement atteinte aux éléments naturels des environs, quels que soient la nature ou le but de cet acte. Il s'impose non seulement à ceux qui posent un tel acte, mais également à ceux qui donnent l'ordre de poser ce genre d'acte.

Aux termes de l'article 2, 8°, du décret relatif à la conservation de la nature, un « élément naturel » est tout élément particulier qui relève de la nature, au sens du présent décret. Il s'agit dès lors de tous les organismes vivants, de leurs habitats et des écosystèmes dont ils font partie, qu'ils bénéficient ou non d'une protection particulière et soient ou non situés dans une zone protégée.

B.14.2 Dans une circulaire du 10 novembre 1998 (*Moniteur belge* du 17 février 1999), il est dit au sujet de l'obligation de prévoyance, figurant à l'article 14 du décret relatif à la conservation de la nature :

« L'article 14 du décret sur la nature impose à chacun une obligation de [prévoyance], tant pour les différentes autorités que pour les personnes physiques et les personnes morales de droit privé :

[...]

La notion ' d'environs ' ne doit pas être interprétée de façon trop restrictive, et l'on devra tenir compte de la nature des éléments naturels et des circonstances locales. En premier lieu, il s'agit de prévenir la destruction ou les dommages aux éléments naturels. Si cela ne s'avère pas possible pour des raisons justifiées, les dommages doivent être limités, mais aussi [réparés].

Cette obligation de [prévoyance] s'applique partout, indépendamment de la destination de la zone ou de l'utilisation du sol.

Toute infraction aux dispositions relatives à l'obligation de soin est sanctionnée par les dispositions pénales [figurant] aux articles 58 et 59 du décret sur la nature ».

B.14.3. Selon l'alinéa 2 de l'article 14 précité, le Gouvernement flamand peut établir un « code de bonne pratique naturelle » qui précise le devoir de prévoyance visé à l'alinéa 1er.

Cet alinéa 2 a été inséré par le décret du 19 juillet 2002 « modifiant le décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, le décret forestier du 13 juin 1990, le décret du 16 avril 1996 portant la protection des sites ruraux, le décret du 21 décembre 1988 portant création d'une « Vlaamse Landmaatschappij » (Société flamande terrienne), la loi du 22 juillet 1970 relative au remembrement légal de biens ruraux en vertu de la loi telle que complétée par la loi du 11 août 1978 portant dispositions particulières pour la Région flamande, le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée par arrêté royal du 16 mars 1968 » (*Moniteur belge* du 31 août 2002, deuxième édition).

Les travaux préparatoires exposent :

« A l'alinéa 1er, il est souligné que chacun a en premier lieu l'obligation d'éviter les dommages et que l'obligation de réparation ne joue que lorsqu'il n'est raisonnablement pas possible de limiter le dommage. Etant donné que le devoir de prévoyance est une obligation qui incombe à tout citoyen dans la mesure où celui-ci peut 'raisonnablement' présumer qu'il causera un dommage à la nature, il est indiqué de procurer au citoyen un 'manuel' dans lequel il pourra retrouver des directives en matière de conservation de la nature et de conservation des espèces. Par ce manuel, nous entendons le Code de bonne pratique naturelle » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 967/1, p. 17).

Ceci fait apparaître que le législateur décréte lui-même a jugé souhaitable de procurer au citoyen un « manuel » dans lequel il puisse retrouver des directives en matière de conservation de la nature.

B.14.4. Bien qu'un tel devoir de prévoyance puisse contribuer à inciter les citoyens à adopter un comportement respectueux de l'environnement ou à s'abstenir d'un comportement non respectueux de l'environnement, le législateur décréte, lorsqu'il sanctionne un manquement à la disposition en cause, n'est pas dispensé de respecter les exigences rappelées en B.5.2.

En particulier, les termes « actes » et « éléments naturels » ne peuvent en soi constituer la définition d'une infraction, sans créer une insécurité inadmissible.

Ces termes n'ont dès lors pas un contenu normatif suffisamment précis pour pouvoir définir une infraction. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'habilitation mentionnée à l'alinéa 2 de l'article 14 en cause ne pourrait porter remède à cette inconstitutionnalité, compte tenu de la portée du principe de légalité prévu par l'article 12, alinéa 2, de la Constitution.

B.15. Un contrôle de la disposition en cause au regard des autres normes de référence invoquées dans la question préjudicielle ne saurait aboutir à un constat de violation plus étendu.

B.16. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Quant à la troisième question préjudicielle

B.17.1. Le juge *a quo* demande si l'article 146, alinéa 4, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après : décret relatif à l'aménagement du territoire 1999), interprété en ce sens que les « zones agricoles d'intérêt paysager » sont comprises dans les « zones agricoles à valeur particulière », viole les articles 10 et 11 ou les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que, lorsqu'il est lu en combinaison avec d'autres dispositions – en particulier avec l'article 145bis du décret précité du 18 mai 1999 et avec des dispositions de trois arrêtés du Gouvernement flamand –, certains travaux, actes ou modifications effectués dans une même zone ne sont pas appréciés de manière uniforme parce que – selon la réglementation applicable – une même zone est considérée tantôt comme vulnérable, tantôt comme non vulnérable du point de vue spatial.

B.17.2. La question préjudicielle est fondée en particulier sur le constat que les énumérations des zones vulnérables du point de vue spatial à l'article 145bis, § 1er, alinéa 4, d'une part, et à l'article 146, alinéa 4, d'autre part, ne sont plus identiques, à la suite de la suppression par l'article 3 du décret du 22 avril 2005 - dans la première disposition uniquement - des termes « zones agricoles à valeur particulière ».

B.18. Dans son arrêt n° 81/2006 du 17 mai 2006, la Cour a répondu comme suit à une question préjudicielle relative à l'article 146, alinéas 3 et 4, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire :

« 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 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.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^{os} 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; Cass. 13 septembre

2005, R.G. n° P.05.0479.N, 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 ».

B.19. Le juge *a quo* demande à présent si l'article 146, alinéa 4, en cause, est compatible avec le principe de légalité en matière pénale et avec le principe d'égalité et de non-discrimination si cette disposition est combinée avec l'article 145bis du même décret relatif à l'aménagement du territoire 1999 et avec des dispositions de trois arrêtés du Gouvernement flamand mentionnés dans la question préjudicielle.

B.20. En ce que la question préjudicielle vise à contrôler la disposition décrétole en cause au regard des dispositions constitutionnelles mentionnées dans cette question, au motif que, dans cette disposition décrétole, la terminologie ne serait pas la même que dans certains arrêtés du Gouvernement flamand, la question est irrecevable.

B.21.1. L'article 145bis, § 1er, du décret relatif à l'aménagement du territoire 1999 a été inséré par le décret du 13 juillet 2001 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant l'organisation de l'aménagement du territoire et [le] décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 » (*Moniteur belge* du 3 août 2001) et énonçait à l'origine :

« Article 145bis. § 1er. Pour autant qu'il ait été répondu aux conditions fixées dans le présent paragraphe, les prescriptions d'affectation en vigueur des plans de secteur et des plans généraux d'aménagement ne constituent en soi aucune base de refus lors de l'évaluation, par l'autorité délivrant les autorisations, des demandes d'obtention d'une autorisation urbanistique relative à des bâtiments existants. Cette disposition exceptionnelle ne vaut que lorsque la demande a trait :

[...]

Les possibilités, mentionnées au premier alinéa, 1° à 6°, ne valent pas pour les zones de récréation et pour les zones vulnérables du point de vue spatial, sauf les zones de parc. 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 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. Par zones de récréation, il faut entendre, les zones de récréation d'un jour, les zones de récréation résidentielle et les zones y comparables, désignées sur les plans d'aménagement ».

B.21.2. L'article 3 du décret du 22 avril 2005 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et [le] décret relatif à l'aménagement du territoire coordonné le 22 octobre 1996 (*Moniteur belge* du 29 avril 2005) a modifié l'énumération des « zones vulnérables du point de vue spatial » : les mots « zones agricoles à valeur particulière » ont été supprimés.

Dans les travaux préparatoires, cette modification a été exposée comme suit :

« Dans plusieurs arrêts récents de diverses cours d'appel, les zones agricoles d'intérêt paysager sont considérées comme 'zones agricoles à valeur particulière' et par conséquent comme 'zones vulnérables du point de vue spatial'. Si cette vision est maintenue, cela implique que, dans ces zones agricoles d'intérêt paysager, les bâtiments, habitations et constructions non conformes à la destination de la zone ne peuvent être transformés que s'ils respectent le volume de construction existant. La reconstruction est alors impossible et l'extension d'habitations non conformes à la destination de la zone devient également impossible. Telle n'a toutefois jamais été l'intention du Parlement flamand lorsqu'il a adapté, en 2001 et 2002, la réglementation relative à ces habitations et constructions. L'administration elle non plus n'a jamais interprété la réglementation de manière aussi stricte. La modification décrétable proposée entend dès lors préciser que la zone agricole d'intérêt paysager n'est pas une zone vulnérable du point de vue spatial pour l'application des régimes d'exception en matière de constructions non conformes à la destination de la zone. Cet éclaircissement s'opère en supprimant le terme 'zones agricoles à valeur particulière' dans la liste (voy. en la matière également l'avis du Conseil d'Etat). Il en résulte une liste limitative de zones d'affectation qui figurent toutes effectivement dans l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif aux plans de secteur, ou comme prescription particulière dans les plans de secteur spécifiques (il convient d'observer à cet égard que, depuis 2002, il n'est plus procédé à des modifications de plan de secteur, ce qui signifie que l'on n'ajoute plus de nouvelles catégories d'affectation au plan de secteur et qu'il n'y a aucun problème d'interprétation » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2004-2005, n° 233/1, p. 6).

Par suite de la suppression - à l'article 145bis, § 1er, alinéa 4 - des mots « zones agricoles à valeur particulière », l'énumération des zones vulnérables du point de vue spatial figurant à l'article 145bis, § 1er, alinéa 4, d'une part, et celle figurant à l'article 146, alinéa 4, d'autre part, ne sont plus identiques.

B.21.3. La Cour doit examiner si cette différence de rédaction entre les deux dispositions précitées viole le principe de légalité en matière pénale, d'une part, et le principe d'égalité et de non-discrimination, d'autre part.

B.21.4. La lecture combinée des deux dispositions précitées n'a pas pour effet de priver l'article 146, alinéas 3 et 4, du caractère précis, clair et prévisible, que doivent présenter les lois pénales.

Par conséquent, le dispositif de l'arrêt précité n° 81/2006 du 17 mai 2006, selon lequel l'article 146, alinéa 4, du décret relatif à l'aménagement du territoire 1999, 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, est également valable en l'espèce.

B.21.5. Dans l'exposé des motifs, il est précisé :

« L'on peut se demander quelles sont les conséquences de cette modification décréale [à savoir la suppression des mots ' zones agricoles à valeur particulière '] sur les arrêts précités des cours d'appel qui ont déjà été rendus. Elles semblent inexistantes et ne requièrent aucun régime transitoire. En effet, ces arrêts ont été rendus dans le cadre de la poursuite d'infractions en matière d'urbanisme (article 146) et non dans le cadre de l'application du régime dérogatoire relatif aux bâtiments non conformes à la destination de la zone (article 145bis). A l'article 146, il n'est actuellement proposé aucune modification parce que, pour l'article 146, une solution plus fondamentale doit être élaborée, par suite de la décision de la Cour d'arbitrage à ce sujet.

De manière plus générale, il convient de souligner que l'actuelle modification interprétative de l'article 145bis (régime des habitations non conformes à la zone) n'est pas liée à la liste des zones vulnérables de l'article 146 (maintien). Il convient d'examiner séparément quelles zones doivent être considérées comme zones vulnérables dans le cadre du maintien » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2004-2005, n° 266/1, pp. 6-7).

B.21.6. Il ressort de ce commentaire que le législateur décréal, en modifiant l'énumération de l'article 145bis, était conscient qu'il établissait une distinction dans le champ d'application respectif de l'article 146, alinéa 4, et de l'article 145bis.

B.21.7. L'article 145bis figure au chapitre IV – « Sécurité juridique en matière d'habitations et bâtiments autorisés situés en dehors de la zone d'affectation appropriée » du titre IV – « Dispositions diverses », du décret relatif à l'aménagement du territoire 1999.

En adoptant les articles 145 à 145quater, le législateur décréal vise à « offrir une sécurité juridique pour les entreprises étrangères à la zone » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2001-2002, n° 1203/1, p. 2).

Ces dispositions concernent l'obtention d'un permis d'urbanisme en ce qui concerne les bâtiments ou constructions existants et aux conditions de délivrance du permis.

B.21.8. L'article 146, alinéa 4, figure au chapitre I – « Dispositions pénales » du titre V - « Mesures conservatoires » du décret relatif à l'aménagement du territoire 1999.

Cette disposition sanctionne notamment la poursuite ou le maintien d'opérations, de travaux ou de modifications, soit sans permis préalable, soit en contradiction, notamment, avec le permis, avec un plan d'exécution spatial et avec les permis de bâtir et de lotir.

B.21.9. Il résulte de ce qui précède que la différence de traitement précitée n'est pas dépourvue de justification raisonnable.

B.22. La troisième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la quatrième question préjudicielle

B.23. Le juge *a quo* demande si l'article 44, § 1er, 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (ci-après : la loi organique de l'urbanisme), l'article 42, § 1er, 2°, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 (ci-après : le décret relatif à l'aménagement du territoire 1996), et l'article 99, § 1er, alinéa 1er, 4° et alinéa 5, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après : le décret relatif à l'aménagement du territoire 1999) violent le principe de légalité en matière pénale, combiné ou non avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que ces dispositions n'auraient pas un contenu normatif suffisant pour pouvoir définir une infraction.

B.24. L'article 44, § 1er, 2, de la loi organique de l'urbanisme, l'article 42, § 1er, 2°, du décret relatif à l'aménagement du territoire 1996 et l'article 99, § 1er, alinéa 1er, 4°, et alinéa 5, du décret relatif à l'aménagement du territoire 1999 portent tous sur les modifications substantielles du relief du sol :

- L'article 44, § 1er, 2, de la loi organique de l'urbanisme, dans la rédaction applicable au litige porté devant le juge *a quo*, dispose :

« § 1er. Nul ne peut, sans un permis préalable, écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :

[...]

2. déboiser, modifier sensiblement le relief du sol; ».

- L'article 42, § 1er, 2°, du décret relatif à l'aménagement du territoire 1996, dans la rédaction applicable au litige porté devant le juge *a quo*, dispose :

« Nul ne peut, sans un permis préalable, écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :

[...]

2° déboiser, ou modifier sensiblement le relief du sol; ».

- L'article 99, § 1er, alinéa 1er, 4°, et alinéa 5 du décret relatif à l'aménagement du territoire 1999 dispose :

« Personne ne peut, sans autorisation urbanistique préalable :

[...]

4° modifier de manière significative le relief du sol;

[...]

Il convient d'entendre par une modification substantielle du relief, telle que visée à l'alinéa 1er, 4°, notamment tout remblayage, rehaussement, excavation ou creusement qui modifie la nature ou la fonction du terrain ».

B.25.1. Ni l'article 44, § 1er, 2, de la loi organique de l'urbanisme, ni l'article 42, § 1er, 2°, du décret relatif à l'aménagement du territoire 1996 ne contiennent une définition de la « modification substantielle du relief ».

Selon l'article 99, § 1er, alinéa 5, du décret relatif à l'aménagement du territoire 1999, « il convient d'entendre par une modification substantielle du relief [...] notamment tout remblayage, rehaussement, excavation ou creusement qui modifie la nature ou la fonction du terrain ».

Dans les travaux préparatoires, le choix de cette définition a été commenté comme suit :

« [...] En raison des nombreuses contestations, il est donné une définition plus claire de la notion de ‘ modification substantielle du relief ’ [...]. Cette définition s’inspire de la conception développée par le Conseil d’Etat, qui a été reprise par la doctrine et la jurisprudence. Il n’est donc fixé aucun critère quantitatif au regard duquel toutes les modifications du relief sont appréciées (cf. le ‘critère des “50 cm”, qui est souvent utilisé, alors qu’il était en fait utilisé dans le cadre de l’exposé de l’arrêté royal du 16 décembre 1971). Le fait qu’une modification du relief soit substantielle ou non, et donc soumise à un permis ou non, doit s’apprécier à la lumière de la nature et de la fonction du terrain. Par nature et fonction, l’on entend tant la destination, l’usage dans les faits que l’aspect visuel du terrain. Selon la nature et la fonction, l’on tient compte de la hauteur ou de la profondeur de la modification, des terrassements, de la superficie ou de la longueur de la modification, etc. Le Gouvernement flamand peut toujours régler une dispense de l’obligation de permis pour les modifications de relief pour lesquelles, en raison de leur nature et de leur étendue, une obligation de permis est jugée trop sévère et dès lors non souhaitable, comme c’est déjà le cas dans la réglementation actuelle (voy. l’arrêté relatif aux petits travaux, c’est-à-dire l’arrêté royal du 16 décembre 1971 déterminant les travaux et actes exonérés ou de l’intervention de l’architecte ou du permis de bâtir ou de l’avis conforme du fonctionnaire délégué [...]) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1332/1, pp. 53-54).

B.25.2. En B.5.3. et B.5.4, il a été rappelé que le principe de légalité en matière pénale n’empêche pas que la loi laisse au juge un pouvoir d’appréciation, qu’il est satisfait à la condition qu’une infraction doit être définie clairement dans la loi lorsque le justiciable, sur la base du libellé de la disposition pertinente, et, le cas échéant, en se fondant sur l’interprétation des juridictions, peut savoir quels actes ou omissions emportent sa responsabilité pénale et que ce n’est que dans le cadre de l’examen d’une disposition pénale spécifique qu’il est possible de déterminer si les termes utilisés sont tellement vagues qu’ils violeraient le principe de légalité en matière pénale.

B.25.3. Le législateur fédéral et le législateur décrétoal peuvent, sans violer le principe de légalité, charger le juge d’apprécier le degré de gravité à partir duquel un comportement est punissable.

En l’espèce, les dispositions en cause n’ont pas conféré au juge un pouvoir d’appréciation tellement large que ceux auxquels s’adressent ces dispositions ne pourraient adapter leur comportement ni en apprécier les conséquences.

Par conséquent, ces dispositions ne portent pas atteinte au principe de légalité en matière pénale.

B.26. En ses deux branches, la quatrième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant à la cinquième question préjudicielle

B.27. La cinquième question préjudicielle est identique à la question posée par la Cour de cassation le 5 septembre 2006.

Par son arrêt n° 71/2007 du 26 avril 2007, la Cour a répondu à cette question comme suit :

« B.1. L'article 198bis du décret du 18 mai 1999 ' portant organisation de l'aménagement du territoire ', inséré par l'article 11 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 ', dispose :

' Les dispositions relatives à l'avis conforme du Conseil supérieur de la Politique de Réparation, tel que visé à l'article 149, § 1er, et à l'article 153, n'entrent en vigueur qu'après que le Conseil supérieur de la Politique de Réparation a été créé et que le règlement d'ordre intérieur a été approuvé.

Le juge peut encore soumettre à l'avis conforme du Conseil supérieur de la Politique de Réparation des actions introduites pour des infractions datant d'avant le 1er mai 2000 mais qui n'ont pas encore été soumises à l'avis conforme du Conseil supérieur de la Politique de Réparation '.

[...]

B.3. L'article 198bis litigieux du décret du 18 mai 1999 est une disposition transitoire.

Conformément à l'alinéa 1er de cette disposition, l'article 149, § 1er, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999 entre en vigueur après la création du Conseil supérieur de la politique de réparation et après l'approbation du règlement d'ordre intérieur de cet organe. A partir de cette date, l'avis du Conseil supérieur est requis pour les actions en réparation intentées par un inspecteur urbaniste ou par le collège des bourgmestre et échevins.

L'alinéa 2 de cette disposition porte sur les actions en réparation qui avaient déjà été intentées au moment où l'article 149, § 1er, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999 est entré en vigueur et qui n'avaient dès lors pas encore été soumises pour avis au Conseil supérieur de la

politique de réparation. Dans l'interprétation du juge *a quo*, le juge peut encore soumettre ces actions au Conseil supérieur de la politique de réparation, quelle que soit la date à laquelle elles ont été intentées.

B.4. Au cours des travaux préparatoires, la disposition litigieuse a été justifiée comme suit :

‘ Quelques dispositions transitoires avaient été oubliées.

Le nouvel article 198*bis* prévoit deux mesures transitoires :

- en premier lieu, le Conseil supérieur ne peut évidemment émettre un avis conforme tant qu'il n'a pas été créé et que son règlement d'ordre intérieur n'a pas été approuvé;

- pour les actions pendantes, qui n'ont pas encore fait l'objet d'un jugement ou d'un arrêt, le juge peut décider souverainement de demander ou non l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation ' (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/5, p. 6).

B.5. La disposition litigieuse permet dès lors au Conseil supérieur de la politique de réparation de se prononcer, lorsque le juge l'y invite, sur des actions en réparation qui avaient déjà été intentées au moment où l'article 149, § 1er, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999 est entré en vigueur, peu importe, dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, que ces actions portent sur des infractions commises avant ou à partir du 1er mai 2000.

B.6. L'article 149, § 1er, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999, tel qu'il a été partiellement annulé par l'arrêt de la Cour n° 14/2005 du 19 janvier 2005, énonce :

‘ 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'[...], un avis conforme préalable du Conseil supérieur de la Politique de Réparation est requis '.

B.7.1. La possibilité offerte au juge par la disposition litigieuse de demander encore l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation est dictée par les mêmes motifs que ceux qui ont été à la base de l'article 149, § 1er, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999, notamment la cohérence de la politique de réparation.

Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur décréteur, en matière d'aménagement du territoire, de confier le choix de la mesure de réparation à l'autorité qu'il estime la plus appropriée. Il doit toutefois, ce faisant, respecter les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.7.2. Même si l'on peut admettre que le législateur décréteur ait jugé qu'il était nécessaire, dans le cadre d'une politique de réparation cohérente, de faire précéder l'action en réparation d'un avis du Conseil supérieur de la politique de réparation, il va de soi que le juge ne pourra demander cet avis qu'à partir du moment où le Conseil supérieur aura effectivement été organisé. La nouvelle réglementation relative à l'avis préalable ne peut entrer en vigueur

qu'au moment où le Conseil supérieur a été créé et où le règlement d'ordre intérieur de cet organe a été approuvé.

B.7.3. Si le législateur décréteil estime qu'un changement de politique s'impose, il peut en outre décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si la règle transitoire entraîne une différence de traitement insusceptible de justification raisonnable.

B.7.4. Ainsi, le législateur décréteil, en conformité avec ses objectifs originaires, à savoir la sauvegarde d'un bon aménagement du territoire, pouvait choisir de laisser intact le droit d'action de l'inspecteur urbaniste ou du collègue des bourgmestre et échevins.

Il participe de la nature de la modification décréteale qu'aucun avis préalable ne peut être demandé pour les actions intentées avant le 16 décembre 2005. Lorsque, pour les actions en réparation introduites avant le 16 décembre 2005, mais traitées quant au fond par le juge pénal après le 16 décembre 2005, le juge pénal a encore la possibilité de demander un avis au Conseil supérieur, il est raisonnablement justifié que cet avis ne soit ni préalable ni obligatoire. D'abord, cet avis ne peut être délivré au préalable et, ensuite, une décision quant à l'opportunité d'une action n'a plus de raison d'être puisque l'action est déjà pendante et qu'en outre, cet examen est réputé avoir été effectué par l'administration requérante.

B.7.5. Il convient d'observer, par ailleurs, que l'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999 poursuit également un objectif procédural. Le juge devra mettre en balance la possibilité de demander l'avis et la nécessité de recueillir cet avis afin de pouvoir trancher le litige concret.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative ».

B.28. Il n'y a pas lieu de décider autrement en l'espèce.

B.29. La cinquième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Les articles 13, § 1er, et 56, 1°, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets ne violent pas les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

- L'article 14 du décret de la Région flamande du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, combiné avec l'article 58, § 1er, 1°, premier tiret, du même décret, viole les articles 12 et 14 de la Constitution.

- L'article 146, alinéa 4, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, combiné avec l'article 145bis du même décret, ne viole ni les articles 12 et 14, ni les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

- L'article 44, § 1er, 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, l'article 42, § 1er, 2°, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, et l'article 99, § 1er, alinéa 1er, 4°, et alinéa 5, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, ne violent pas les articles 12 et 14 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

- L'article 198bis 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 11 du décret du 4 juin 2003, ne viole pas les articles 10 et 11 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, à l'audience publique du 27 mai 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt