

Numéro du rôle : 4508
Arrêt n° 90/2009 du 28 mai 2009

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 44 du décret de la Région flamande du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 185.810 du 28 août 2008 en cause de l'ASBL « Hubertusvereniging Vlaanderen » et de la SA « Blauwmolen » contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 5 septembre 2008, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 44 du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il lie le subventionnement de l'acquisition de zones en vue de la conservation de la nature à la création de réserves naturelles agréées par des associations de défense de la nature agréées pour la gestion de terrains et permet ainsi le subventionnement, quelle que soit la destination donnée aux terrains en question conformément à la législation sur l'aménagement du territoire, à l'exception des restrictions prévues à l'article 44, § 2, alinéa 2 ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'ASBL « Hubertusvereniging Vlaanderen », dont le siège est établi à 1030 Bruxelles, boulevard Lambermont 410, et la SA « Blauwmolen », dont le siège est établi à 3111 Wezemaal, Paternosterstraat 15;

- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 28 avril 2009 :

- ont comparu :

- . Me S. Sottiaux, qui comparaisait également *loco* Me J. Bouckaert et Me T. Gernaey, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'ASBL « Hubertusvereniging Vlaanderen » et la SA « Blauwmolen »;

- . Me P. Louage *loco* Me B. Bronders, avocats au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;

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

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 12 novembre 2003, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* ont demandé l'annulation de l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 juin 2003 fixant les conditions d'agrément de réserves naturelles et d'associations de défense de la nature gérant des terrains et portant l'octroi de subventions.

Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 9 du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel (ci-après : le décret concernant la conservation de la nature), du principe d'égalité et des principes généraux de bonne administration, en particulier du principe de motivation matérielle, du principe de prévoyance et du principe du raisonnable, en ce que l'arrêté attaqué, relatif au subventionnement, crée une distinction entre les personnes qui ont la possibilité de réaliser la destination de leur terrain telle qu'elle est prévue au plan, et les personnes qui n'ont pas cette possibilité, sans qu'existe à cet égard un critère de distinction objectivement et raisonnablement justifié. L'article 9 précité arrête les conditions générales auxquelles des restrictions à l'usage et à la propriété peuvent être imposées, dans l'intérêt de la conservation de la nature. Une de ces conditions est que ces mesures ne peuvent en principe établir aucune limitation ayant un effet absolu, ni interdisant ou rendant impossible des travaux ou opérations conformes aux plans d'aménagement ou aux plans d'exécution spatiaux en vigueur en matière d'aménagement du territoire, ni empêchant la réalisation de ces plans et de leurs prescriptions de destination. Toute personne a droit à la possibilité de réaliser la destination de son terrain, telle qu'elle figure dans les plans d'aménagement ou dans les plans d'exécution spatiaux.

Par contre, l'arrêté attaqué fixe des subventions tellement élevées que des terrains sont achetés en vue de l'agrément comme réserves naturelles, et ce même en dehors des zones désignées comme réserves naturelles ou zones naturelles d'intérêt scientifique dans les plans d'aménagement ou dans les plans d'exécution spatiaux. La réalisation d'une politique en matière de conservation et de gestion de la nature ne saurait justifier objectivement et raisonnablement que soient vidées de leur substance certaines fonctions qui contribuent également à la conservation de la nature - la chasse, par exemple - dans les zones concernées, qui sont agréées comme réserves naturelles après avoir été acquises par des associations de défense de la nature agréées pour la gestion de terrains, avec des subventions obtenues en application de l'arrêté attaqué. L'agrément d'une zone comme réserve naturelle ne saurait justifier non plus objectivement et raisonnablement que les fonctions des zones, conformes aux plans d'aménagement ou aux plans d'exécution spatiaux, disparaissent.

Sur la proposition des parties requérantes, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Position du Gouvernement flamand

A.1. La disposition litigieuse prévoit la possibilité de subventionner, sous certaines conditions, l'achat de terrains par des associations de défense de la nature agréées pour la gestion de terrains, en vue de la création de réserves agréées. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat dénoncent le fait que, dans le cadre du règlement des modalités de ce régime de subventions et de la fixation du montant de la subvention, une distinction ne doit pas être prévue entre, d'une part, l'achat de terrains qualifiés de réserves naturelles ou de zones naturelles d'intérêt scientifique dans le cadre de la réglementation en matière d'aménagement du territoire et, d'autre part, l'achat de terrains qui, dans le cadre de cette réglementation, ont reçu une autre destination, ce qui aurait pour conséquence que les propriétaires des terrains cités en premier lieu pourraient réaliser la destination prévue par le plan alors que les propriétaires de la seconde catégorie de terrains ne le pourraient pas.

A.2. Dans la mesure où il est dénoncé que la réglementation rendrait impossible l'exercice d'une activité conforme aux plans d'aménagement ou aux plans d'exécution spatiaux ou empêcherait la réalisation des plans et de leurs prescriptions de destination, le Gouvernement flamand renvoie à l'arrêt n° 31/2004 du 3 mars 2004 de la Cour, qui n'acquiesce pas à un tel raisonnement.

A.3. L'article 44 du décret concernant la conservation de la nature ne porte pas directement sur l'usage des biens, lequel est également régi par la législation sur l'aménagement du territoire. En outre, cet article prévoit explicitement que les zones en question ne peuvent être acquises que moyennant le consentement du propriétaire. Le propriétaire du terrain qui en est également l'usager sait que la zone est achetée par une association dont les statuts actent comme objet social principal et explicite la conservation et/ou la protection de

la nature, en vue de la création d'une réserve naturelle agréée soumise à certaines restrictions en vue de la conservation ou du développement d'un objectif naturel. La constatation que les usagers de ce terrain dont ils ne sont pas les propriétaires peuvent ultérieurement être confrontés à une limitation partielle des fonctions qu'ils peuvent y exercer, par rapport aux fonctions qui pouvaient y être exercées auparavant, compte tenu de la destination prévue par le plan en matière d'aménagement du territoire, découle plutôt de leur statut d'usagers, qui est subordonné à celui de la propriété, étant donné que l'usager d'un terrain dépend toujours du propriétaire de ce dernier.

Il s'ensuit que tous les usagers de terrains situés dans des zones de destination autres que les réserves naturelles et les zones naturelles d'intérêt scientifique, sont (seront) tenus de la même manière au respect des dispositions applicables aux réserves naturelles, plus particulièrement de l'article 35 du décret concernant la conservation de la nature, quelle que soit la destination des terrains fixée dans le cadre de l'aménagement du territoire.

A.4. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* ne tiennent pas compte des objectifs distincts du décret concernant la conservation de la nature et du décret relatif à l'aménagement du territoire, qui ont chacun un autre objet et une autre finalité.

Le premier est axé sur la protection, le développement, la gestion et la restauration de la nature et du milieu naturel, sur le maintien ou la restauration de la qualité environnementale requise à cet effet et sur la création d'une base sociale aussi large que possible, l'éducation et l'information de la population étant stimulées, et prévoit notamment l'octroi de subventions à l'achat. Les plans d'aménagement ou les plans d'exécution spatiaux en vigueur en matière d'aménagement du territoire définissent les zones de destination et visent à aménager l'espace disponible et à évaluer les besoins en la matière.

La zone de destination « réserve naturelle ou zone naturelle d'intérêt scientifique » dans les prescriptions-types pour les plans d'exécution spatiaux régionaux, désormais classée sous l'appellation « réserve et nature », relève, tout comme les « zones naturelles », des « zones d'espaces verts », qui relèvent quant à elles de la catégorie « zones rurales ». Cette zone de destination n'a par conséquent pas un objectif ni une finalité semblables à ceux des réserves naturelles agréées au sens du décret concernant la conservation de la nature, lesquelles, par conséquent, ne doivent pas être seulement limitées à la zone de destination « réserve naturelle ou zone naturelle d'intérêt scientifique » conformément à la réglementation relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme. Les restrictions qui en découlent pour les usagers de terrains, en fonction de la destination prévue par les réglementations distinctes, ne peuvent par conséquent pas être simplement assimilées.

A.5. L'agrément d'une zone comme réserve naturelle au sens du décret concernant la conservation de la nature n'implique pas non plus, selon le Gouvernement flamand, que la destination et les fonctions de cette zone ne puissent plus du tout être réalisées, conformément au plan de destination élaboré dans le cadre de l'aménagement du territoire. La chasse – à laquelle les parties requérantes devant le Conseil d'Etat font référence – doit être considérée comme une fonction ou activité indépendante de la destination spatiale de la zone qui, dans les limites de la réglementation relative à la chasse, peut en principe avoir lieu même si elle ne relève pas, en fait, des fonctions ou activités qui peuvent être exercées sur la base de la destination prévue au plan, dans le cadre de l'aménagement du territoire. Ainsi, la chasse peut également être exercée dans des zones agricoles, chose qui ne serait pas non plus possible si l'on suivait le raisonnement des parties requérantes devant le Conseil d'Etat.

A.6. La désignation d'une zone comme réserve naturelle au sens de l'article 44 du décret concernant la conservation de la nature a pour effet que, conformément à l'article 35 du même décret, des interdictions s'appliquent à cette zone et que certaines restrictions peuvent dès lors être imposées, qui interdisent ou empêchent des travaux ou opérations conformes aux plans d'aménagement et aux plans d'exécution spatiaux en matière d'aménagement du territoire et qui entravent par conséquent la réalisation de ces plans et de leurs prescriptions de destination.

Ces interdictions n'excluent cependant pas totalement que la destination et les fonctions des terrains sur lesquelles elles portent conformément aux plans en matière d'aménagement du territoire - la chasse, par exemple - ne puissent plus être réalisées. Conformément à l'article 34, § 1er, alinéa 1er, du décret concernant la conservation de la nature, il est possible, le cas échéant, de déroger, dans le plan de gestion de la réserve naturelle, aux interdictions visées à l'article 35, § 2, du même décret, pour autant que ceci soit compatible avec l'objectif de la réserve naturelle, pour des raisons de conservation de la nature ou pour des raisons de co-utilisation récréative ou éducative, ce qui, selon l'exposé des motifs, vise aussi la chasse.

A.7. A supposer que l'article 44 du décret concernant la conservation de la nature établisse, le cas échéant, une différence de traitement, force est de constater, en tout état de cause, qu'il incombait au législateur décréteil de prendre les mesures nécessaires en vue de la conservation et du développement d'éléments naturels et de valeur, en recourant notamment à l'acquisition subventionnée de zones. En outre, il peut raisonnablement être admis que l'exercice, par les usagers de ces zones, des fonctions et activités conformes aux plans d'aménagement ou aux plans d'exécution spatiaux en vigueur en matière d'aménagement du territoire peut, moyennant certaines interdictions, être adapté à l'objectif environnemental que l'on souhaite poursuivre ou développer à cet endroit.

Dans la disposition en cause, il n'est du reste pas fait totalement abstraction des différentes zones de destination prévues dans les plans d'aménagement du territoire, étant donné que le paragraphe 2 de cette disposition prévoit explicitement une distinction quant à la possibilité et au montant de la subvention, en fonction de la destination prévue par ces plans pour le terrain à acquérir. Le constat que les parties requérantes devant le Conseil d'Etat souhaitent voir appliquer une autre distinction n'affecte pas la conformité de l'article 44 du décret concernant la conservation de la nature aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.8. Le Gouvernement flamand rejette en tout cas la distinction faite par les parties requérantes devant le Conseil d'Etat entre les gestionnaires de réserves naturelles agréées, qui se consacraient principalement à la protection de la nature, et les associations qui souhaitent acquérir des terrains en vue de donner à ceux-ci une autre destination en matière de conservation de la nature, lesquelles se consacraient plutôt à la gestion et au développement de la nature. En effet, cette comparaison ne correspond pas à la celle qui est soumise à la Cour et qui ressort également de la requête introductive de ces parties devant le Conseil d'Etat.

On n'aperçoit pas non plus clairement quelle relation existe entre, d'une part, la destination spatiale des terrains à acquérir, et, d'autre part, la distinction entre les personnes qui souhaitent acquérir des terrains en vue de leur agrément comme réserves naturelles et celles qui souhaitent acquérir des terrains en vue de donner à ceux-ci une destination, en matière de conservation de la nature, autre que l'agrément comme réserves naturelles.

Le Gouvernement flamand renvoie à la portée des articles 2, 10°, 32 et 34, § 1er, du décret concernant la conservation de la nature pour réfuter la thèse des parties requérantes devant le Conseil d'Etat selon laquelle les gestionnaires de réserves naturelles agréées se consacraient principalement à la protection de la nature et les associations telles que les parties requérantes se consacraient plutôt à la gestion et au développement de la nature.

Position des parties requérantes devant la juridiction a quo

A.9. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* expliquent la portée du décret concernant la conservation de la nature et relèvent que le législateur décréteil entendait non seulement promouvoir la protection de la nature mais également le développement et la gestion de la nature. L'un des instruments consiste en la désignation ou l'agrément de réserves naturelles (flamandes et agréées), conformément à l'article 33 du décret. Dans les zones d'espaces verts, les zones forestières et les zones d'extension forestière ou le « Vlaams Ecologisch Netwerk » (Réseau écologique Flamand), chaque réserve naturelle peut se voir assigner une zone d'extension, dans laquelle le droit de préemption est applicable, conformément à l'article 37. En vertu de l'article 36, le Gouvernement flamand arrête les conditions auxquelles les terrains appartenant à des particuliers ou à des personnes morales, autres que la Région flamande ou l'Etat, peuvent être agréés comme réserves naturelles et il peut accorder des subventions pour la location, la gestion et la surveillance. L'article 44 prévoit des dispositions en matière de subventions en vue de l'acquisition de terrains et constitue l'objet de la question préjudicielle.

A.10. Il résulte du texte de cette disposition et de l'exposé des motifs que, dans son régime de subventions, le législateur décréteil ne fait pas de distinction en fonction de la nature et de la destination des terrains concernés, fixées conformément à la législation en vigueur en matière d'aménagement du territoire. La seule différenciation prévue par cette disposition concerne les zones agricoles, pour lesquelles les subventions sont « nettement inférieures ». La notion d'« association agréée pour la gestion de terrains » est également très large, de sorte que la possibilité d'obtenir l'agrément et de recevoir une subvention à l'acquisition n'est pas exclue pour les associations qui, comme l'association « Sint-Hubertus » qui, en tant qu'association de chasseurs, vise à assurer une gestion de la nature axée sur la conservation du gibier, cherchent à assurer la conservation de la nature mais pas la protection de la nature.

A.11. Selon l'arrêté relatif à l'octroi de subventions, l'acquisition de terrains n'est subventionnée que si l'acquisition est faite par une association de défense de la nature agréée pour la gestion de terrains et si la zone est acquise afin d'être agréée comme réserve naturelle. Dans le cadre des acquisitions subventionnées par la Région flamande, l'association de défense de la nature agréée pour la gestion de terrains doit en principe introduire, dans un délai de deux ans, une demande visant à faire agréer la zone acquise comme réserve naturelle; il s'ensuit alors qu'un certain nombre d'activités y sont interdites, comme la pratique d'un sport et la chasse. L'arrêté relatif à l'octroi de subventions instaure par conséquent un régime de subventions pour l'acquisition de certaines zones, qui ne peut être utilisé par des associations de défense de la nature agréées pour la gestion de terrains qu'en vue de la création de réserves naturelles agréées. Ce régime entraîne une augmentation du nombre de réserves naturelles dès lors que tant les subventions de fonctionnement que les subventions d'achat ne sont octroyées que si la zone en question est agréée comme réserve naturelle ou si une demande d'agrément comme réserve naturelle est introduite. Un grand nombre d'associations ne peuvent plus que difficilement contribuer elles-mêmes, via l'acquisition ou non de terrains, à la protection des sites ruraux et à la conservation de la nature. Bien que l'aménagement du territoire et la conservation de la nature présentent des points communs, il y a lieu de les distinguer. La protection de zones dans le cadre de la législation relative à la conservation de la nature ne peut en aucun cas avoir pour effet de modifier les plans d'aménagement et la désignation de zones du point de vue de l'aménagement du territoire en tant que tel.

A.12. Selon les parties requérantes devant la juridiction *a quo*, deux catégories différentes de personnes sont traitées de manière égale, à savoir : les personnes voulant acquérir des terrains qui sont désignés comme réserves naturelles ou zones naturelles d'intérêt scientifique, conformément à la législation sur l'aménagement du territoire, et les personnes voulant acquérir des terrains qui, conformément à cette même législation, ont une autre destination et une autre finalité en matière de conservation de la nature. L'article 44 permet d'appliquer un régime de subventions identique à ces deux types de terrains, de sorte que l'autorité qui octroie les subventions n'est pas tenue de prévoir une réglementation adaptée, différenciée selon la destination des zones concernées. Le régime de subventions a bien pour effet que la catégorie de personnes citée en premier lieu peut réaliser la destination prévue dans la législation sur l'aménagement du territoire, alors que l'autre groupe n'a pas cette possibilité, étant donné qu'il doit renoncer soit à la subvention (ce qui lui porte préjudice en termes de concurrence), soit à la réalisation de la destination prévue dans la législation sur l'aménagement du territoire pour le terrain acquis à l'aide de la subvention.

Selon ces parties, une justification objective et raisonnable de ce traitement identique, qui doit être vérifiée à la lumière de l'objectif de la mesure, à savoir la conservation de la nature par la protection, le développement et la gestion de la nature, fait défaut. Les personnes qui souhaitent acquérir des terrains en vue d'une autre destination que leur agrément comme réserves naturelles sont préjudiciées de manière disproportionnée, dans la mesure indiquée plus haut. L'absence de différenciation et le préjudice qui en découle ne sont pas nécessaires pour réaliser l'objectif de conservation de la nature visé, qu'il est possible d'atteindre par des mesures de gestion et de développement de la nature qui ne sont pas nécessairement liées à l'agrément d'une zone comme réserve naturelle. Non seulement cette absence de distinction n'est pas nécessaire pour atteindre le but poursuivi, mais elle n'est en outre pas à la mesure de l'atteinte portée aux intérêts des associations concernées, qui contribuent elles-mêmes à ce but.

A.13. Selon ces parties, la référence à l'arrêt n° 31/2004 de la Cour, du 3 mars 2004, n'est pas pertinente pour répondre à la question de droit posée, étant donné que ce ne sont pas les interdictions qui s'appliquent aux réserves naturelles qui sont en cause, mais le régime de subventions discriminatoire prévu pour l'achat de terrains en vue de la création de réserves naturelles agréées, qui peut avoir pour effet que certains groupes ne puissent plus donner aux terrains acquis à l'aide d'une subvention la destination prévue par la législation relative à l'aménagement du territoire. Le préjudice résultant de l'article 44 ne touche pas non plus les anciens propriétaires qui vendent leur terrain – comme le prétend le Gouvernement flamand – mais les acheteurs potentiels (et donc les nouveaux propriétaires) qui, du fait du nouveau régime, se trouvent dans l'impossibilité de réaliser la destination du terrain acquis à l'aide de la subvention.

On peut également difficilement contester que l'agrément d'une zone comme réserve naturelle peut avoir des répercussions importantes sur la destination prévue dans la législation relative à l'aménagement du territoire. Ainsi, l'agrément d'une réserve naturelle entraîne en principe une série d'interdictions qui n'existent pas en vertu de la législation relative à l'aménagement du territoire.

Selon ces parties, la possibilité prévue par l'article 34, § 1er, du décret concernant la conservation de la nature est purement théorique, étant donné qu'il appartient à celui qui prend l'initiative – l'association de défense de la nature agréée pour la gestion de terrains – de faire figurer la dérogation dans le plan de gestion, ce qu'il n'aura pas tendance à faire, pour des raisons éthiques.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 44 du décret de la Région flamande du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel (ci-après : décret concernant la conservation de la nature), qui dispose :

« § 1er. Dans les limites budgétaires, le Gouvernement flamand peut subventionner l'acquisition de zones en vue de la création de réserves naturelles agréées, conformément à l'article 36, § 1er, par des associations de défense de la nature agréées pour la gestion de terrains.

§ 2. L'aliénation de ces biens immobiliers est subordonnée au consentement du Gouvernement flamand et aux conditions qu'il fixe.

L'acquisition de terrains, situés dans les zones agricoles hors du VEN, ne peut être subventionnée qu'en cas de zones répondant aux critères de l'article 36, § 2 ou 3. Les subventions sont nettement inférieures à celles octroyées pour les zones situées dans le VEN et pour les zones d'espaces verts et les zones forestières. Ces subventions sont également limitées quant à leur ampleur.

L'acquisition de ces zones est tributaire du consentement du propriétaire.

§ 3. Le Gouvernement flamand arrête les modalités de l'agrément des associations de défense de la nature agréées pour la gestion de terrains et de l'octroi de subventions ».

Les paragraphes 1er à 3 de l'article 36, auxquels renvoie l'article en cause, disposent :

« § 1er. Le Gouvernement flamand arrête les conditions auxquelles les terrains, appartenant à des particuliers ou des personnes morales, autres que la Région flamande ou l'Etat, peuvent être agréés comme réserve naturelle.

§ 2. Dans les zones agricoles et les zones agricoles d'intérêt paysager situées en dehors des sites délimités en application des conventions et traités internationaux concernant la conservation de la nature ou des actes concernant la conservation de la nature, en ce comprises les directives européennes, arrêtées sur la base des traités internationaux, des réserves naturelles peuvent être agréées, si elles satisfont aux critères suivants :

1° soit il s'agit de terres à haut intérêt naturel actuel et impropres à un usage agricole normal dans la zone agricole concernée et dont l'agrément n'affecte pas la structure agricole;

2° soit il s'agit de terres à haut intérêt naturel actuel ou potentiel et de moindre intérêt agricole désignées comme telles dans le cadre d'un plan de remembrement approuvé ou d'un plan directeur approuvé d'un projet de rénovation rurale et dont l'agrément n'affecte pas la structure agricole.

§ 3. Dans les zones vallonnées, les zones de sources, les zones agricoles d'intérêt écologique ou des zones agricoles d'intérêt particulier, hors du VEN et en dehors des sites délimités en application des conventions et traités internationaux concernant la conservation de la nature ou des actes concernant la conservation de la nature, en ce comprises les directives européennes, arrêtées sur la base des traités internationaux, le Gouvernement flamand peut arrêter des critères d'agrément spécifiques ».

La disposition en cause a été exécutée par l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 juin 2003 fixant les conditions d'agrément de réserves naturelles et d'associations de défense de la nature gérant des terrains et portant l'octroi de subventions (*Moniteur belge*, 12 septembre 2003), contre lequel est dirigé le recours en annulation introduit devant la juridiction *a quo*.

B.2. La question préjudicielle interroge la Cour sur le point de savoir si l'article 44 du décret concernant la conservation de la nature est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il lie le subventionnement de l'acquisition de zones en vue de la conservation de la nature à la création de réserves naturelles agréées, par des associations de défense de la nature agréées pour la gestion de terrains, et permettrait ainsi le subventionnement, quelle que soit la destination des terrains concernés prescrite par la réglementation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme (ci-après : affectation spatiale), à l'exception des restrictions prévues à l'article 44, § 2, alinéa 2.

B.3. L'article 44 du décret concernant la conservation de la nature offre la possibilité d'accorder des subventions d'achat à des associations agréées pour la gestion de terrains en vue d'acquérir des zones entrant en ligne de compte pour être agréées comme réserve naturelle. Cette disposition ne contient en principe aucune spécification en fonction de l'affectation spatiale des zones. Elle limite exclusivement la possibilité de subventionner l'acquisition de terrains situés dans des zones agricoles extérieures au Réseau écologique flamand (« Vlaams Ecologisch Netwerk ») et précise que les subventions sont dans ce cas nettement inférieures à celles octroyées pour les zones situées dans le Réseau écologique flamand ainsi que dans les zones d'espaces verts et les zones forestières.

Cette différence de traitement a été justifiée par la présence de richesses naturelles et de caractéristiques structurelles dans ces dernières zones (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 690/1, p. 19). Il a été affirmé :

« Il faut [...] donner la priorité à l'acquisition de terrains au sein du Réseau écologique flamand. L'acquisition de terrains situés dans des zones agricoles extérieures à celui-ci ne peut se faire qu'à titre tout à fait exceptionnel. Ce type de gradation existe également dans la réglementation actuelle des subventions. Le forum 'Landbouw-Natuur' continuera à se concerter au sujet des conditions auxquelles des terrains situés en dehors du Réseau écologique flamand peuvent être agréés comme réserve naturelle » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 690/9, p. 50).

La disposition en cause instaure ainsi une différence de traitement qui, compte tenu de ces éléments, est raisonnablement justifiée.

B.4. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* semblent toutefois reprocher avant tout à l'article en cause de prévoir exclusivement le subventionnement de l'acquisition de terrains en vue de la création de réserves (naturelles) agréées, quelle que soit l'affectation spatiale des biens immobiliers, et non un subventionnement adapté pour l'acquisition de terrains ayant une autre finalité de conservation, de gestion ou de développement de la nature, ce qui empêcherait l'affectation spatiale de ces biens immobiliers, compte tenu des restrictions qui découlent de l'agrément comme réserve naturelle, en ce qui concerne les droits exercés sur ces biens et l'usage de ces derniers.

B.5. Il appartient au législateur décrétoal de prendre les mesures nécessaires en vue de la conservation des richesses naturelles et paysagères. Le législateur décrétoal pouvait limiter le subventionnement de l'acquisition de zones aux acquisitions destinées à la création de réserves naturelles agréées.

Compte tenu des travaux préparatoires cités plus haut, le choix du subventionnement d'acquisitions en vue de la création de réserves naturelles agréées n'est pas manifestement déraisonnable.

Si cette acquisition a une incidence sur l'affectation spatiale des biens immobiliers acquis, cette conséquence n'est inconnue ni du propriétaire-vendeur, qui doit donner son consentement à l'acquisition (article 44, § 2, alinéa 3, du décret concernant la conservation de

la nature), ni, *a fortiori*, de l'acheteur, qui souhaite recourir à la possibilité de subventionnement de son acquisition. Bien qu'on puisse considérer qu'il serait souhaitable, du point de vue de la cohérence de la réglementation, que l'affectation spatiale d'un site corresponde aux prescriptions de conservation applicables à ce site et que, lorsque l'affectation spatiale ne peut plus être réalisée en raison des prescriptions de conservation, cette affectation soit dès lors adaptée, cette absence de correspondance ne saurait être considérée comme un effet disproportionné de la mesure.

B.6. On ne saurait nier que l'acquisition subventionnée peut avoir des effets sur les droits dont les éventuels usagers de ces biens immobiliers disposaient avant la vente desdits biens par leur propriétaire.

Lors des travaux préparatoires, il a été explicitement envisagé d'exiger également le consentement de ces usagers à la vente. Cette possibilité a toutefois été rejetée sur la base de la considération qu'elle viderait totalement de sa substance la possibilité d'acquisition, puisqu'un usager temporaire, un preneur saisonnier ou quelqu'un ayant l'autorisation d'utiliser le terrain gratuitement pendant une certaine période pourraient bloquer la vente volontaire par le propriétaire. On a également souligné la possibilité pour les usagers de demander réparation au propriétaire dans certains cas (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 690/91, p. 50). Enfin, il faut rappeler, en ce que sont en cause les intérêts spécifiques des parties requérantes devant la juridiction *a quo*, que le décret concernant la conservation de la nature, comme la Cour l'a déjà jugé dans son arrêt n° 31/2004 du 3 mars 2004, ne rend pas totalement impossible l'exercice de la chasse dans les zones spéciales de conservation et dans les réserves naturelles.

B.7. Il découle de ce qui précède que la mesure limitant la possibilité de subventionnement de l'acquisition de biens immobiliers à l'acquisition de zones en vue de la création de réserves naturelles agréées, avec toutes les restrictions que cet agrément entraîne en ce qui concerne les droits exercés sur ces biens et l'usage de ces derniers, est raisonnablement justifiée, quelle que soit l'affectation urbanistique des terrains acquis.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 44 du décret de la Région flamande du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel 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 28 mai 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt