

Numéro du rôle : 4803
Arrêt n° 86/2010 du 8 juillet 2010

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 130 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant sur l'organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par l'article 36 du décret du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien », introduit par Stefaan Bovin et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe 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 du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 novembre 2009 et parvenue au greffe le 17 novembre 2009, Stefaan Bovin et Reinhilde Deboutte, demeurant à 3000 Louvain, Heilige Geeststraat 172, Marc De Bernardin et Solvejg Wallyn, demeurant à 3000 Louvain, Heilige Geeststraat 170, et Marc Neefs et Annette Holemans, demeurant à 3000 Louvain, Kartuizersstraat 12, ont introduit un recours en annulation de l'article 130 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par l'article 36 du décret du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien » (publié au *Moniteur belge* du 15 mai 2009).

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 15 juin 2010 :

- ont comparu :
 - . Me F. Judo, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
 - . Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs E. De Groot et J. Spreutels ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt des parties requérantes

A.1. Les parties requérantes allèguent qu'elles sont toutes propriétaires et/ou occupantes d'une habitation jouxtant un monument protégé, à savoir le couvent des Chartreux de Louvain. Elles estiment qu'elles justifient de l'intérêt requis, étant donné que la disposition attaquée permet de déroger aux prescriptions urbanistiques dans une autorisation urbanistique relative à un monument protégé, ce qui pourrait avoir des effets préjudiciables pour le couvent des Chartreux, et donc également pour leur cadre de vie.

A.2.1. Le Gouvernement flamand estime que les parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt requis, étant donné que la disposition attaquée a précisément pour objectif de sauvegarder les monuments protégés.

Cette disposition ne saurait donc être préjudiciable de quelque manière que ce soit au couvent des Chartreux de Louvain et au cadre de vie des parties requérantes.

Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes ne font du reste pas état, dans le développement de leur moyen, d'une violation du droit à la protection d'un environnement sain, garanti par l'article 23 de la Constitution. Les parties requérantes n'invoqueraient cette disposition qu'en combinaison avec certaines dispositions de la Convention européenne pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, faite à Grenade le 3 octobre 1985 et approuvée par la loi du 8 juin 1992. Selon le Gouvernement flamand, l'unique grief développé à cet égard par les parties requérantes concernerait le droit à l'épanouissement culturel garanti par l'article 23, alinéa 3, 5°, de la Constitution, et ne concernerait donc pas le droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

A.2.2. Les parties requérantes répondent que le Gouvernement flamand estime à tort que la disposition attaquée ne pourrait avoir pour elles que des effets positifs. Selon elles, cette disposition comporte au moins un risque de conséquences négatives, de sorte que leur intérêt au recours ne saurait être contesté. Du reste, dans la mesure où il existerait une contestation quant à la manière dont la disposition attaquée peut être appliquée, l'examen de l'intérêt coïnciderait, selon elles, avec l'examen du fond de l'affaire. En ce qui concerne l'article 23 de la Constitution, elles répondent que leur recours à cet article ne se limite pas à l'alinéa 3, 5°, de celui-ci.

A.2.3. Dans la mesure où les parties requérantes craignent que la disposition attaquée puisse avoir des effets « potentiellement » préjudiciables, leur intérêt au recours est, selon le Gouvernement flamand, non seulement hypothétique mais aussi indirect, étant donné que le préjudice qu'elles prétendraient subir ne découlerait pas de la disposition attaquée elle-même, mais d'actes administratifs qui n'ont pas encore été pris. Le Gouvernement flamand estime en outre que les parties requérantes ne peuvent pas étendre, dans leur mémoire en réponse, le moyen invoqué dans leur requête, de sorte qu'en ce qui concerne l'article 23 de la Constitution, le contrôle ne peut s'effectuer qu'au regard de l'alinéa 3, 5°, de cette disposition. En juger autrement compromettrait les droits de la défense et le caractère contradictoire de la procédure. Selon le Gouvernement flamand, il n'est nullement exposé, dans la requête, en quoi il y aurait violation d'un autre droit fondamental garanti par l'article 23 de la Constitution que le droit à l'épanouissement culturel, visé à l'alinéa 3, 5°, de cette disposition.

Quant au fond

A.3. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec le principe de la sécurité juridique et avec les articles 4, paragraphe 2, 7 et 10 de la Convention européenne pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, en ce que la disposition attaquée ne crée aucune distinction entre les demandeurs d'une autorisation qui souhaitent obtenir une dérogation aux prescriptions urbanistiques, selon qu'ils visent à maintenir ou à porter atteinte à la valeur patrimoniale d'une construction.

A.4.1. Les parties requérantes estiment que l'on peut déduire des arrêts n^{os} 71/2002 et 57/2003 de la Cour que le législateur décretaal peut, dans le cadre de la réglementation relative à l'aménagement du territoire, traiter les monuments différemment des autres immeubles ou constructions, à condition que cette différence de traitement ait pour but de garantir le maintien de ces monuments. Ce raisonnement serait d'autant plus valable lorsque la portée de l'exception est large, ce qui est en l'occurrence le cas, puisque la disposition attaquée autorise des dérogations à toutes les prescriptions urbanistiques, de sorte que la sécurité juridique serait aussi compromise.

A.4.2. Les parties requérantes renvoient à un passage des travaux préparatoires disant que pour éviter les abus, il faut prévoir expressément qu'une dérogation aux prescriptions urbanistiques ne peut être accordée que sur avis favorable de l'« Agentschap RO-Vlaanderen » (l'Agence flamande pour l'aménagement du territoire). Elles doutent toutefois que l'on puisse parler en l'espèce d'une « garantie ». Bien qu'il ait été dit, lors des travaux préparatoires, que des dérogations aux prescriptions urbanistiques ne peuvent être accordées que si les objectifs poursuivis tendent à la protection des monuments, des sites urbains et ruraux et des paysages, cette exigence ne figure pas explicitement dans la disposition attaquée. En outre, la nature de l'avis pose problème, selon elles. Cet avis est en effet rendu par l'Agence flamande pour l'aménagement du territoire, qui est compétente non seulement en matière de patrimoine mais aussi en matière d'aménagement du territoire. Selon les parties requérantes, il est parfaitement concevable que, vu ses multiples missions, l'Agence doive mettre en

balance différents intérêts, ce qui pourrait entraîner que l'intérêt du patrimoine immobilier doive céder devant un autre intérêt.

A.5. Les parties requérantes estiment enfin que la disposition attaquée porte atteinte aux garanties qui découlent de la Convention européenne pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe. Il découlerait des articles 4, paragraphe 2, 7 et 10 de cette Convention, combinés avec l'article 23 de la Constitution, qu'il incombe à la Région flamande d'éviter que le niveau de protection des monuments ne baisse. Même si l'on n'attribuait pas un effet direct à ces dispositions conventionnelles, une obligation de *standstill* s'imposerait au législateur décréteur.

A.6.1. Le Gouvernement flamand estime que le moyen est dépourvu de fondement. Contrairement à ce que les parties requérantes allèguent, la disposition attaquée aurait précisément pour but de préserver la valeur patrimoniale des monuments protégés, ce qui justifierait aussi la possibilité de déroger aux prescriptions urbanistiques. Selon le Gouvernement flamand, la disposition attaquée doit permettre l'exécution des travaux nécessaires - soumis à une autorisation - concernant un monument protégé, même si ces travaux sont, à strictement parler, contraires à une prescription urbanistique, laquelle constituerait (injustement) une entrave à l'exécution des travaux en question.

A.6.2. Selon le Gouvernement flamand, le fait que le législateur décréteur ait prévu que l'administration compétente en matière de patrimoine immobilier doit remettre un avis fait apparaître de toute évidence que la disposition vise à protéger le patrimoine immobilier. Selon le Gouvernement flamand, l'on ne peut accorder une dérogation aux prescriptions urbanistiques que si l'autorité compétente en matière de patrimoine immobilier rend un avis favorable à cet égard, ce qui n'est possible que si la dérogation peut être justifiée dans le cadre de la réglementation en vigueur et de la politique menée en matière de protection du patrimoine immobilier. Il est exact, selon le Gouvernement flamand, que la protection du patrimoine immobilier fait partie intégrante de la politique d'aménagement du territoire, mais on ne saurait en déduire, selon lui, que, pour rendre un avis en application de la disposition attaquée, la protection du patrimoine immobilier serait subordonnée à un autre intérêt en matière d'aménagement du territoire. Il ressort en effet clairement de la disposition attaquée que l'avis doit être remis par l'administration compétente en matière de patrimoine immobilier. Selon le Gouvernement flamand, le fait que la disposition attaquée vise à préserver les monuments protégés est également confirmé expressément dans les travaux préparatoires.

A.6.3. Le Gouvernement flamand relève également qu'un avis défavorable exclut toute autorisation des travaux, même sous certaines conditions. En ce sens, la disposition attaquée irait au-delà des dispositions contenues dans les articles 119 et 120 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, qui traitent des effets liés aux avis qui doivent obligatoirement être recueillis dans le cadre de l'organisation de l'aménagement du territoire.

A.6.4. Selon le Gouvernement flamand, une dérogation à une prescription urbanistique est en outre soumise à une obligation de motivation plus stricte; une dérogation n'est justifiée que si elle trouve son fondement dans le cadre légal et réglementaire et dans la politique en matière de patrimoine immobilier, ce qui doit être expressément motivé. Selon le Gouvernement flamand, l'obligation de motivation permet au justiciable de faire contrôler les motifs dans le cadre d'un recours juridictionnel.

A.6.5. Le Gouvernement flamand estime qu'il ressort des arguments développés par les parties requérantes qu'elles ne se sentent pas lésées par la disposition attaquée en soi, mais par une éventuelle application de celle-ci. Selon lui, si la violation d'une disposition constitutionnelle n'est pas imputable à une norme législative mais à une application éventuellement illégale de celle-ci, la Cour n'est pas compétente pour connaître de cette violation. Au demeurant, le fait que l'administration ait reçu un large pouvoir discrétionnaire ne saurait, en soi, contenir la moindre inconstitutionnalité, puisqu'une habilitation décrétole doit être interprétée en ce sens qu'elle ne peut être exercée que conformément à la Constitution.

A.7. Le Gouvernement flamand estime que non seulement la disposition attaquée elle-même mais aussi d'autres dispositions du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire empêchent qu'une dérogation aux prescriptions urbanistiques soit accordée de manière arbitraire. Il ressortirait de ces dispositions, d'une part, que de telles dérogations ne peuvent être accordées que si elles sont compatibles avec le « bon aménagement du territoire », et, d'autre part, que les justiciables peuvent, dans le cadre d'une enquête

publique, introduire des réclamations qui seraient fondées sur le fait que les travaux prévus portent atteinte à la valeur patrimoniale de la construction.

A.8. Etant donné que des dérogations aux prescriptions urbanistiques ne peuvent être accordées que dans le but de protéger les monuments, la disposition attaquée est, selon le Gouvernement flamand, conforme à la jurisprudence de la Cour concernant le régime d'exception qui s'applique à la protection des monuments, telle qu'elle est formulée dans l'arrêt n° 71/2002 du 23 avril 2002 (B.13.1-B.13.2).

A.9. Le Gouvernement flamand estime qu'il ressort aussi de ce qui précède que le moyen manque en fait en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23, alinéa 3, 5°, de la Constitution et du principe de la sécurité juridique. Il n'y a en effet pas le moindre recul en matière de protection du patrimoine immobilier ou de sécurité juridique des personnes habitant à proximité d'un monument protégé. Le Gouvernement flamand estime que les parties requérantes ne développent pas d'autres griefs à cet égard.

A.10.1. En ce qui concerne les articles de la Convention européenne pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe cités dans le moyen, le Gouvernement flamand estime que les parties requérantes n'exposent pas en quoi la disposition attaquée y porterait atteinte, étant donné que cette disposition fait précisément de la valeur patrimoniale d'un monument protégé l'élément essentiel. C'est pourquoi le moyen serait irrecevable de ce point de vue.

A.10.2. A supposer que le moyen soit tout de même recevable de ce point de vue, le Gouvernement flamand estime que la disposition attaquée ne porte pas atteinte aux dispositions conventionnelles en cause. En ce qui concerne l'article 4, paragraphe 2, a) et b), de la Convention (qui traite de l'obligation d'informer l'autorité compétente de certains actes qui portent atteinte aux biens protégés), le Gouvernement flamand relève que les actes visés par la disposition attaquée sont soumis à une autorisation, de sorte que l'autorité compétente en est informée. Selon le Gouvernement flamand, l'obligation qui découle de l'article 4, paragraphe 2, c) (l'autorité doit pouvoir exiger du propriétaire qu'il exécute des travaux ou pouvoir exécuter ceux-ci elle-même) est également respectée, vu les dispositions du décret du 3 mars 1976 réglant la protection des monuments et des sites urbains et ruraux et les obligations particulières qui incombent aux propriétaires de monuments protégés. Selon le Gouvernement flamand, il est aussi satisfait à l'obligation qui découle de l'article 4, paragraphe 2, d), de la Convention précitée (possibilité pour l'autorité d'exproprier un bien protégé), puisqu'un monument protégé peut être exproprié en vertu de l'article 16 de la Constitution et en vertu de l'article 79 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon le Gouvernement flamand, l'article 7 de la Convention précitée n'a pas trait, en soi, à la protection des monuments; il ne fait qu'imposer l'amélioration de la qualité de l'environnement à l'intérieur des ensembles architecturaux et des sites. Le Gouvernement flamand ne voit dès lors pas en quoi la disposition attaquée pourrait porter atteinte à cette obligation. L'article 10 de la Convention oblige les Etats membres à « adopter des politiques de conservation intégrée » du patrimoine architectural. Selon le Gouvernement flamand, le seul fait que la disposition attaquée figure dans le décret sur l'aménagement du territoire montre déjà que le législateur décentral a choisi d'intégrer la politique de protection des monuments dans la politique d'aménagement du territoire. De plus, la politique d'aménagement du territoire et la politique du patrimoine immobilier de la Région flamande susciteraient incontestablement « des programmes de restauration et d'entretien du patrimoine architectural », tels qu'ils sont visés à l'article 10, paragraphe 2, de la Convention précitée. Selon le Gouvernement flamand, l'article 10, paragraphe 4, de cette Convention n'est pas applicable, étant donné que cette disposition porte uniquement sur « des bâtiments dont l'importance propre ne justifie pas une protection ». La disposition attaquée ne tend pas non plus, selon le Gouvernement flamand, à entraver ou à empêcher la promotion de « l'application et [du] développement, indispensables à l'avenir du patrimoine architectural, des techniques et matériaux traditionnels [...] » (article 10, paragraphe 5).

A.11. Le Gouvernement flamand relève enfin qu'il découle de l'article 11 de la Convention européenne pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe que la valeur patrimoniale d'un bâtiment n'est pas un bien juridique à protéger dans l'absolu et dont l'intérêt devrait toujours l'emporter sur d'autres objectifs d'intérêt général (dont l'aménagement du territoire), de sorte que l'on ne peut en tout cas trouver dans la Convention aucun fondement à l'interdiction de tout changement d'affectation d'une construction ayant une valeur patrimoniale.

- B -

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre l'article 130 du décret la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 36 du décret du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien », qui dispose :

« Dans une autorisation urbanistique concernant une construction principalement autorisée existante qui est définitivement ou provisoirement protégée par décret en tant que monument ou qui fait partie d'un site urbain ou rural ou d'un paysage définitivement ou provisoirement classé par décret, il peut être dérogé aux prescriptions urbanistiques, pour autant que les actes en question aient reçu un avis positif de la part [des autorités compétentes en matière de] patrimoine immobilier.

Cela vaut également pour les actes dans le voisinage d'un monument non aménagé et qui s'avèrent nécessaires pour l'aménagement direct du monument ».

B.2.1. Les parties requérantes estiment qu'elles justifient de l'intérêt requis pour demander l'annulation de cette disposition, parce que cette dernière pourrait avoir des effets préjudiciables sur la valeur patrimoniale du monument protégé à proximité duquel elles résident et, par conséquent, pour leur cadre de vie.

B.2.2. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes au motif que la disposition attaquée aurait précisément pour but de préserver la valeur patrimoniale des monuments protégés. Cette disposition ne saurait donc en aucune manière être préjudiciable au cadre de vie des parties requérantes.

B.3. Lorsqu'une exception de non-recevabilité prise de l'absence d'intérêt concerne la portée à donner à la disposition attaquée, l'examen de la recevabilité se confond avec l'examen du fond de l'affaire.

B.4. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec le principe de la sécurité juridique et avec les articles 4, paragraphe 2, 7 et 10 de la Convention européenne pour la sauvegarde du patrimoine architectural de l'Europe, faite à Grenade le 3 octobre 1985 et approuvée par la loi du 8 juin 1992, en ce que la disposition attaquée ne crée aucune distinction entre les demandeurs d'une autorisation qui

tendent à déroger aux prescriptions urbanistiques, selon qu'ils visent à maintenir ou à porter atteinte à la valeur patrimoniale d'une construction.

B.5.1. En vertu de la disposition attaquée, il peut être dérogé aux prescriptions urbanistiques « dans une autorisation urbanistique concernant une construction principalement autorisée existante qui est définitivement ou provisoirement protégée en tant que monument ou qui fait partie d'un site urbain ou rural ou d'un paysage définitivement ou provisoirement classés par décret », mais seulement « pour autant que les actes en question aient reçu un avis positif de la part [des autorités compétentes en matière de] patrimoine immobilier ».

B.5.2. Dans les travaux préparatoires, cette condition a été justifiée comme suit :

« La nouvelle version proposée de l'article 130 du décret sur l'aménagement du territoire [lire : le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire] fournit une base générique pour des dérogations souples aux prescriptions urbanistiques au profit d'actes concernant des monuments (définitivement ou provisoirement) protégés et des biens faisant partie d'un site urbain ou rural ou d'un paysage (définitivement ou provisoirement classés). Afin d'éviter que l'on abuse de ces facilités, le nouvel article 130 du décret dispose que de telles dérogations ne peuvent être accordées que pour autant que les actes en question aient reçu un avis positif de la part de l' 'Agentschap RO-Vlaanderen ' (l'Agence flamande pour l'aménagement du territoire) » (*Parl. St.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 130).

« Afin de garantir que les éventuelles dérogations servent des objectifs de protection des monuments, des sites urbains et ruraux et, le cas échéant, des paysages, il est désormais explicitement établi par décret que la dérogation ne peut être accordée que pour autant que le projet ait reçu un avis favorable de l'Agence flamande pour l'aménagement du territoire, qui est (entre autres) chargée de l'application des dispositifs relatifs aux monuments, aux sites urbains et ruraux et aux paysages.

Cet avis favorable est ici une condition absolue. Un avis défavorable ne saurait être écarté, pas même sur la base des nouveaux articles 119 et 120 du décret sur l'aménagement du territoire » (*ibid.*, p. 142).

B.5.3. Il s'ensuit que le législateur décréteur n'a voulu autoriser les dérogations aux prescriptions urbanistiques que lorsqu'elles peuvent être justifiées par des objectifs de « protection » des monuments, des sites urbains et ruraux et des paysages. La disposition attaquée ne saurait par conséquent servir de fondement à des dérogations aux prescriptions urbanistiques pour des actes qui affecteraient la valeur patrimoniale d'une construction, ce qui, du reste, est expressément reconnu par le Gouvernement flamand.

B.6. Par conséquent, la disposition attaquée n'a pas la portée que les parties requérantes lui donnent et n'entraîne donc ni l'égalité de traitement dénoncée ni un recul du degré de protection du patrimoine immobilier.

Le cas échéant, il appartient au juge compétent en la matière de vérifier si une autorisation urbanistique dérogeant aux prescriptions urbanistiques a été délivrée conformément ou non à la disposition attaquée.

B.7. Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 8 juillet 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt