

Numéros du rôle : 4824, 4832, 4844, 4845 et 4861
Arrêt n° 94/2010 du 29 juillet 2010

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, et à l'article 6.1.2 du « Code flamand de l'aménagement du territoire » (coordination du 15 mai 2009), posées par la Cour d'appel de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, 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*

a. Par arrêt du 27 novembre 2009 en cause du ministère public et de l'inspecteur urbaniste régional contre Guy Van Weehaeghe et la SA « Ysowe », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 7 décembre 2009, la Cour d'appel de Gand a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il le droit de propriété du tiers lésé par le maintien d'une construction illégale, droit garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1.1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés ou non avec le principe de légalité et avec le principe de confiance, en ce que cette disposition empêche qu'il soit encore fait droit à l'action publique intentée dans les délais auprès de la juridiction de jugement en vue de la remise dans le pristin état ou de la remise dans l'état légal, si le maintien de cette construction n'est plus punissable au moment de la décision ? »;

2. « L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il le principe de *standstill*, contenu dans l'article 23 de la Constitution, en laissant s'éteindre - sans prévoir d'alternative - des droits d'action déjà existants et exercés devant le juge par les pouvoirs publics en vue de restaurer le bon aménagement du territoire, à la suite d'une dépenalisation de l'infraction de maintien, alors que cette dépenalisation laisse intacte, tant *de facto* que *de jure*, l'atteinte concrète au bon aménagement du territoire ? »;

3. « Les articles 6.1.1, alinéa 3, et 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire violent-ils le principe de *standstill*, contenu dans l'article 23 de la Constitution, en ce que, combinées, ces dispositions rendent impossible l'imposition d'une mesure de réparation pour cause de maintien dans une zone non vulnérable du point de vue spatial et font ainsi dépendre en fait la possibilité pour l'autorité de demander la réparation de situations irrégulières de l'existence et de l'éventuelle poursuite d'un auteur auquel l'infraction constituée par la construction est imputable, alors que cette circonstance est sans rapport avec le dommage que la situation illégale a éventuellement causé au bon aménagement du territoire ? »;

4. « Les articles 6.1.1, alinéa 3, et 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, combinées, ces dispositions ont pour effet que la personne qui maintient une situation en dehors d'une zone vulnérable du point de vue spatial et parallèlement à laquelle un constructeur peut encore être poursuivi pour l'infraction constituée par la construction peut encourir les conséquences d'une mesure de réparation imposée, alors que cette même personne ne doit pas subir ces conséquences s'il n'est plus possible de poursuivre un constructeur pour l'infraction constituée par la construction ? ».

b. Par arrêt du 4 décembre 2009 en cause du ministère public contre Hugo Durinck et Rita Van Bockstaele, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 14 décembre 2009, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 6.1.1, alinéa 3, et 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ont pour effet, lorsqu'ils sont combinés, que la personne (morale) qui maintient une situation irrégulière en dehors d'une zone vulnérable du point de vue spatial et qui n'est pas poursuivie ou n'est pas

jugée coupable de l'infraction de construction peut encore encourir les conséquences d'une mesure de réparation imposée lorsqu'un tiers est poursuivi et jugé coupable de l'infraction de construction et qu'une mesure de réparation est ordonnée à son encontre, alors qu'une même personne (morale) qui maintient une situation irrégulière en dehors d'une zone vulnérable du point de vue spatial et qui n'est pas poursuivie ou n'est pas jugée coupable de l'infraction de construction ne peut pas encourir de telles conséquences lorsqu'aucun tiers n'est poursuivi ou ne peut plus l'être pour l'infraction de construction ? ».

c. Par deux arrêts du 18 décembre 2009 en cause respectivement du ministère public contre Marc Devolder et du ministère public et de l'inspecteur urbaniste régional contre Geert Bauwens et la SA « Opslag, Manipulatie en Distributie G.M.B. », dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 11 janvier 2010, la Cour d'appel de Gand a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il le droit de propriété du tiers lésé par le maintien d'une construction illégale, droit garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1.1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés ou non avec le principe de légalité et avec le principe de confiance, en ce que cette disposition empêche qu'il soit fait droit à l'action publique intentée dans les délais auprès de la juridiction de jugement en vue de la remise dans le pristin état ou de la remise dans l'état légal, si le maintien de cette construction n'est plus punissable au moment de la décision ? »;

2. « L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il le principe de *standstill*, contenu dans l'article 23 de la Constitution, en laissant s'éteindre - sans prévoir d'alternative - des droits d'action déjà existants et exercés devant le juge par les pouvoirs publics en vue de restaurer le bon aménagement du territoire, à la suite d'une dépenalisation de l'infraction de maintien, alors que cette dépenalisation laisse intacte, tant *de facto* que *de jure*, l'atteinte concrète au bon aménagement du territoire ? »;

3. « Les articles 6.1.1, alinéa 3, et 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire violent-ils le principe de *standstill*, contenu dans l'article 23 de la Constitution, en ce que, combinées, ces dispositions rendent impossible l'imposition d'une mesure de réparation pour cause de maintien dans une zone non vulnérable du point de vue spatial et font ainsi dépendre en fait la possibilité pour l'autorité de demander la réparation de situations irrégulières de l'existence et de l'éventuelle poursuite ou déclaration de culpabilité d'un auteur auquel l'infraction constituée par la construction est imputable, alors que cette circonstance est sans rapport avec le dommage que la situation illégale a éventuellement causé au bon aménagement du territoire ? »;

4. « Les articles 6.1.1, alinéa 3, et 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ont pour effet, lorsqu'ils sont combinés, que la personne (morale) qui maintient une situation irrégulière en dehors d'une zone vulnérable du point de vue spatial et qui n'est pas poursuivie ou n'est pas jugée coupable de l'infraction de construction peut encore encourir les conséquences d'une mesure de réparation imposée lorsqu'un tiers est poursuivi et jugé coupable de l'infraction de construction et qu'une mesure de réparation est ordonnée à son encontre, alors qu'une même personne (morale) qui maintient une situation irrégulière en dehors d'une zone vulnérable du point de vue spatial et qui n'est pas poursuivie ou n'est pas jugée coupable de l'infraction de

construction ne peut pas encourir de telles conséquences lorsqu'aucun tiers n'est poursuivi ou ne peut plus l'être pour l'infraction de construction ? ».

d. Par arrêt du 15 janvier 2010 en cause de Tom De Roep, agissant en sa qualité d'inspecteur urbaniste régional, contre Georges Depoorter, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 2 février 2010, la Cour d'appel de Gand a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il le droit de propriété du tiers lésé par le maintien d'une construction illégale, droit garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1.1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combiné ou non avec le principe de légalité et avec le principe de confiance, en ce que cette disposition empêche qu'il soit encore fait droit à l'action publique intentée dans les délais auprès de la juridiction de jugement en vue de la remise dans le pristin état ou de la remise dans l'état légal, si le maintien de cette construction n'est plus punissable au moment de la décision ? »;

2. « L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il le principe de *standstill*, contenu dans l'article 23 de la Constitution, en laissant s'éteindre - sans prévoir d'alternative - des droits d'action déjà existants et exercés devant le juge par les pouvoirs publics en vue de restaurer le bon aménagement du territoire, à la suite d'une dépenalisation de l'infraction de maintien, alors que cette dépenalisation laisse intacte, tant *de facto* que *de jure*, l'atteinte concrète au bon aménagement du territoire ? »;

3. « Les articles 6.1.1, alinéa 3, 6.1.1, alinéa 4, et 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire violent-ils le principe de *standstill*, contenu dans l'article 23 de la Constitution, en ce que, combinées, ces dispositions rendent totalement impossible l'imposition d'une mesure de réparation pour cause de faits de maintien et font ainsi dépendre *de facto* la possibilité pour l'autorité de réparer des situations irrégulières de l'existence d'un auteur auquel l'infraction constituée par la construction est imputable, alors que cette circonstance est sans aucun rapport avec le dommage que la situation illégale cause au bon aménagement du territoire ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4824, 4832, 4844, 4845 et 4861 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- Guy Van Weehaeghe, demeurant à 8790 Waregem, Vijfseweg 152, et la SA « Ysowe », dont le siège est établi à 8790 Waregem, Vijfseweg 152;

- Marc De Volder, demeurant à 9968 Assenede, Heide 40;

- la SA « Opslag, Manipulatie en Distributie G.M.B. », dont le siège est établi à 9190 Stekene, Nieuwstraat 125;

- Georges Depoorter, demeurant à 8890 Moorslede, Gentsestraat 78/a;

- Jos Geurts, demeurant à 1780 Wemmel, Neerhoflaan 106;
- la SA « Jonelinvest », dont le siège est établi à 2360 Oud-Turnhout, Corsendonck 6;
- Joannes Wienen, demeurant à 2950 Kapellen, Kastanjedreef 73, et Philippe Vande Castele, demeurant à 2900 Schoten, Klamperdreef 7;
- la SCA « Verschaeve-Grouset & C^o », dont le siège est établi à 8970 Poperinge, Zevekotestraat 15;
- Marc Morel, faisant élection de domicile à 2000 Anvers, Meir 24;
- Daniël Kenis, demeurant à 2150 Borsbeek, Oude Haegevelde 26, Joanna Rombouts, demeurant à 2150 Borsbeek, Oude Haegevelde 32, et la SPRL « Kenis Industriebouw », dont le siège est établi à 2150 Borsbeek, Oude Haegevelde 32;
- le Gouvernement flamand.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Guy Van Weehaeghe et la SA « Ysowe »;
- Marc De Volder;
- la SA « Opslag, Manipulatie en Distributie G.M.B. »;
- Georges Depoorter;
- Jos Geurts;
- la SA « Jonelinvest »;
- Joannes Wienen et Philippe Vande Castele;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 17 juin 2010 :

- ont comparu :
 - . Me F. Rogge, qui comparaisait également *loco* Me L. Ockier, avocats au barreau de Courtrai, pour Guy Van Weehaeghe et la SA « Ysowe »;
 - . Me N. Jonckheere, qui comparaisait également *loco* Me M. Van Passel, avocats au barreau d'Anvers, pour Marc De Volder;
 - . Me J. Vanpraet, qui comparaisait également *loco* Me D. Van Heuven et Me J. Beelyn, avocats au barreau de Courtrai, pour la SA « Opslag, Manipulatie en Distributie G.M.B. »;

. Me Y. Sacreas, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me A. Lust, avocat au barreau de Bruges, pour Georges Depoorter;

. Me Y. Sacreas, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J. Ghysels, avocat au barreau de Bruxelles, pour Jos Geurts et la SA « Jonelinvest »;

. Me N. Jonckheere, avocat au barreau d'Anvers, *loco* Me B. Van Dorpe, avocat au barreau de Courtrai, pour la SCA « Verschaeve-Grouset & C^o »;

. Me S. Verherstraeten *loco* Me P. Mallien, avocats au barreau d'Anvers, pour Marc Morel;

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

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Dans chacune des affaires pendantes devant la Cour d'appel de Gand, le débat porte sur la question de savoir si une demande de réparation introduite à la requête de l'inspecteur urbaniste peut encore être accueillie par le juge lorsqu'elle est fondée sur le maintien irrégulier de constructions dans des zones autres que des zones vulnérables du point de vue spatial.

La juridiction *a quo* constate que jusqu'au 1er septembre 2009, la demande de réparation était encore possible, même si le maintien irrégulier n'était plus punissable, mais que l'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné par un arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009, y fait obstacle depuis son entrée en vigueur à cette date.

La juridiction *a quo* décide dès lors de poser les questions préjudicielles mentionnées plus haut.

III. *En droit*

- A -

Concernant les parties

En ce qui concerne les parties dans les affaires devant la juridiction a quo

A.1.1. Les intimés dans l'affaire n° 4824 ont introduit un mémoire dans lequel ils resituent d'abord l'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire et expliquent le contexte dans lequel ces dispositions ont été adoptées. Selon eux, le législateur décréto a toujours entendu limiter dans le

temps aussi bien l'exercice de la demande de réparation que celui de l'action publique concernant des infractions en matière d'urbanisme. Ils considèrent que les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

A.1.2. L'intimé dans l'affaire n° 4844 conclut du contexte des dispositions en cause et des travaux préparatoires qui les concernent que la possibilité d'introduire des demandes de réparation ne dépend plus du caractère punissable, au moment de l'introduction de la demande de réparation, du maintien d'une infraction en matière d'urbanisme, mais du caractère punissable de cette infraction au moment de la décision judiciaire.

Il estime que les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

A.1.3. Le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845 resitue les dispositions en cause et le contexte dans lequel elles ont été adoptées. Selon lui, ces dispositions confirment que le maintien d'infractions en matière d'urbanisme en dehors d'une zone vulnérable du point de vue spatial ne constitue plus, depuis le 22 août 2003, une faute ou une infraction continue sur la base de laquelle la demande de réparation peut être introduite.

Il fait également référence à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 14/2005 du 19 janvier 2005. La Cour a rejeté à l'époque le moyen dirigé contre l'article 7 du décret de la Région flamande du 4 juin 2003 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire en ce qui concerne la politique de maintien », qui dépenalisait l'infraction de maintien. Les dispositions en cause constituant une confirmation de cette disposition, on ne voit pas ce qui, en l'espèce, pourrait conduire à une autre conclusion. Pour cette seule raison déjà, les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

A.1.4. L'intimé dans l'affaire n° 4861 soutient que les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse ou qu'elles appellent pour le moins une réponse négative.

En ce qui concerne les demandes en intervention

A.2. Par un mémoire introduit conformément à l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la SCA « Verschaeve-Grouset & C° » souhaite intervenir dans les affaires jointes.

Pour étayer son intérêt à l'intervention, cette société fait valoir qu'elle a intenté deux actions contre la Région flamande, afin d'obtenir la levée d'ordres de cessation de l'utilisation de deux appartements dans une résidence. Dans une procédure, l'affaire en degré d'appel a été reportée en raison des questions préjudicielles posées dans l'affaire n° 4824. Dans l'autre procédure, le président du tribunal de première instance a estimé que ces questions préjudicielles ne devaient pas être posées en l'espèce, mais la Région flamande a annoncé qu'elle irait en appel.

La SCA « Verschaeve-Grouset & C° » considère que la réponse aux questions préjudicielles posées est importante pour l'appréciation des deux affaires en degré d'appel. Elle se demande comment le ministre, qui représente la Région flamande dans les deux affaires pendantes à l'encontre de celle-ci, peut dénoncer le fait que le Code flamand de l'aménagement du territoire offre une protection amoindrie de l'aménagement du territoire, alors qu'il a lui-même proposé et défendu la modification devant le Parlement flamand, qui l'a suivi. Cette modification est dictée par la volonté de protéger les intérêts légitimes des personnes concernées contre l'intervention injustifiée de l'administration. En sapant son propre décret, la Région flamande est la cause d'une insécurité juridique et d'une entrave au cours de la justice.

On ne saurait sérieusement nier que la limitation de la possibilité d'ordonner une mesure de réparation fondée simplement sur une infraction de maintien est inspirée par le fait que la société ressent comme problématique la possibilité pour l'autorité publique de demander indéfiniment une mesure de réparation, même lorsque elle n'est pas intervenue pendant plusieurs années. La nouvelle réglementation doit inciter l'autorité publique à ne pas laisser perdurer les infractions en matière d'urbanisme. Une telle réglementation favorise la protection de l'environnement plutôt qu'elle ne limite la protection existante.

La SCA « Verschaeve-Grouset & C° » estime dès lors que les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

A.3.1. M. Morel a introduit un mémoire dans lequel il déclare avoir intérêt à intervenir, au motif qu'il a interjeté appel d'un jugement du Tribunal correctionnel d'Anvers ordonnant une mesure de réparation. Devant la Cour d'appel d'Anvers, l'inspecteur urbaniste a demandé à nouveau que des questions préjudicielles soient posées. M. Morel conteste l'intérêt et la qualité de l'inspecteur urbaniste pour poser des questions préjudicielles. La Cour d'appel a joint cette contestation au fond de l'affaire, qui est fixée à l'audience du 29 septembre 2010.

M. Morel souhaite intervenir afin d'entendre la Cour dire que, dans les affaires ayant donné lieu aux questions préjudicielles, l'inspecteur urbaniste ne justifiait ni de l'intérêt ni de la qualité pour demander de poser des questions préjudicielles, ou tout au moins afin d'entendre dire que l'inspecteur urbaniste n'a ni intérêt ni qualité pour ester en justice devant la Cour.

A.3.2. Dans leur mémoire, D. Kenis, J. Rombouts et la SPRL « Kenis Industriebouw » demandent à intervenir dans les affaires jointes.

Ils déclarent que l'inspecteur urbaniste a intenté contre eux une action en réparation qui est pendante devant le Tribunal de première instance d'Anvers et que l'examen de cette affaire à l'audience du 22 février 2010 a été reporté dans l'attente de la réponse aux questions préjudicielles.

Ils souhaitent intervenir devant la Cour en vue de contester l'intérêt et la qualité de l'inspecteur urbaniste pour faire poser des questions préjudicielles et tout au moins pour empêcher l'intervention de celui-ci dans les affaires devant la Cour.

A.3.3. Dans son mémoire en réponse pour les affaires n^{os} 4824, 4832, 4844 et 4845, le Gouvernement flamand observe que M. Morel et D. Kenis et autres demandent uniquement à la Cour de vérifier si l'inspecteur urbaniste dispose effectivement de la qualité et de l'intérêt requis pour faire poser des questions préjudicielles et ester en justice devant la Cour. Etant donné que les questions préjudicielles sont posées par la juridiction *a quo* et qu'aucun des inspecteurs urbanistes n'a introduit de mémoire, le Gouvernement flamand estime qu'il n'est pas opportun de répondre à ces observations.

A.4.1. J. Geurts a introduit un mémoire en intervention, parce que, selon lui, la décision de la Cour pourrait être invoquée à son encontre dans une affaire comparable, la Cour d'appel de Bruxelles ayant décidé, à l'audience du 2 février 2010, de ne pas poser de questions mais d'attendre la réponse de la Cour dans l'affaire déjà pendante.

A.4.2. La SA « Jonelinvest » demande également à intervenir au motif que la décision de la Cour pourrait être invoquée à son encontre dans une affaire comparable, la Cour d'appel d'Anvers ayant décidé, à l'audience du 10 mars 2010, de ne pas poser de questions mais d'attendre la réponse de la Cour dans l'affaire déjà pendante.

A.4.3. Dans son mémoire en réponse pour les affaires n^{os} 4824, 4832, 4844 et 4845, le Gouvernement flamand fait valoir que les mémoires de J. Geurts et de la SA « Jonelinvest » sont irrecevables, dès lors qu'il n'est pas pris position dans ceux-ci sur le fond. Ces demandes constituent un abus du droit de la procédure.

A.5.1.1. J. Wienen et P. Vande Casteele déclarent avoir intérêt à intervenir, en leur qualité de tierces parties préjudiciées dans des affaires correctionnelles dans lesquelles les propriétaires de parcelles riveraines sont poursuivis pour des infractions en matière d'urbanisme. Ils soutiennent qu'un tiers préjudicié a intérêt à ce que le juge (pénal) statue sur la demande et y fasse droit dans les délais et à ce qu'il ordonne, en outre, la réparation en nature.

Ils estiment que les normes de contrôle mentionnées dans les questions préjudicielles sont violées, parce qu'en vertu de l'article 146, alinéas 3 et 4, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après : décret relatif à l'aménagement du territoire) (désormais l'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire), combiné avec l'article 184 du même décret (désormais l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire), le juge pénal ne peut plus examiner l'infraction de maintien et devrait rejeter les mesures de réparation y afférentes.

Ils demandent à la Cour de répondre aux trois premières questions dans les affaires n^{os} 4824, 4844 et 4845 que les dispositions en cause, élargies à l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire, sont contraires aux articles 10, 11, 13, 16 et 23 de la Constitution, lus séparément ou combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la

Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe de légalité, avec le principe de confiance, avec l'interdiction de la rétroactivité et avec l'interdiction d'ingérence dans des procédures pendantes.

A.5.1.2. Dans leur mémoire en réponse, J. Wienen et P. Vande Castele réagissent à l'intervention de D. Kenis et autres, dans laquelle ceux-ci mettent en question la possibilité pour l'inspecteur urbaniste de faire poser des questions préjudicielles. J. Wienen et P. Vande Castele estiment que la Cour ne doit pas examiner ce point et soulignent qu'une juridiction a posé les questions.

A.5.1.3. Selon J. Wienen et P. Vande Castele, l'intervention de J. Geurts et de la SA « Jonelinvest » est irrecevable, au motif que leur mémoire est limité à une demande formelle d'intervention, sans prise de position concrète. Si J. Geurts et la SA « Jonelinvest » ne prenaient position que dans leur mémoire en réponse, les autres parties ne pourraient plus y réagir par écrit.

A.5.2. Les intimés dans l'affaire n° 4824 s'opposent à l'intervention de J. Wienen et de P. Vande Castele.

Etant donné que les dispositions en cause laissent intacts les droits des tierces parties préjudiciées et n'entraînent aucune réduction du niveau de protection des citoyens particuliers, ces personnes n'ont pas d'intérêt personnel et actuel à intervenir.

Les intimés dans l'affaire n° 4824 soutiennent également que l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire est une disposition interprétative purement confirmative, qui ne peut être présumée contraire aux articles constitutionnels mentionnés. La question est déjà abordée dans le cadre du débat sur l'article 6.1.1, alinéa 3, interprété, du Code flamand de l'aménagement du territoire (article 146, alinéa 3, ancien, du décret relatif à l'aménagement du territoire).

Pour autant que l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire empêcherait le juge pénal de faire droit à la demande de réparation, ceci n'exclut aucunement les possibilités de réparation devant le juge civil.

A.5.3. L'intimé dans l'affaire n° 4844 n'est pas d'accord avec ce qu'écrivent J. Wienen et P. Vande Castele dans leur mémoire en intervention, pour des motifs qu'il considère avoir déjà suffisamment exposés dans son premier mémoire.

A.5.4. Le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845 fait valoir que l'intervention de J. Wienen et de P. Vande Castele est irrecevable.

La disposition en cause porte uniquement sur la demande de réparation publique et laisse entière la possibilité dont disposent les voisins de demander réparation. Ces personnes n'ont donc pas l'intérêt requis pour intervenir.

A.5.5. Dans leur mémoire en réponse, J. Geurts et la SA « Jonelinvest » se rallient à l'argumentation développée dans le mémoire du Gouvernement flamand.

A.5.6.1. Dans son mémoire en réponse pour les affaires n^{os} 4824, 4832, 4844 et 4845, le Gouvernement flamand constate que J. Wienen et P. Vande Castele cherchent à étendre les questions préjudicielles, en associant également au contrôle l'article 13 de la Constitution, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 9 de la Convention d'Aarhus ainsi que « l'interdiction de rétroactivité », ce qui n'est toutefois pas permis.

A.5.6.2. Ces parties intervenantes essaient aussi de faire porter le contrôle sur l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire, ce qui est manifestement irrecevable, puisque cette disposition n'est en cause dans aucune des quatre affaires.

A.5.6.3. Le Gouvernement flamand observe que, dans aucune des affaires que doit trancher le juge *a quo*, la demande de réparation n'a été introduite par un « tiers préjudicié ». Aucun justiciable particulier ne s'étant manifesté, il ne serait guère pertinent d'examiner l'incidence des dispositions en cause pour un « tiers préjudicié ». Ces dispositions concernent uniquement l'action publique. La thèse de ces parties intervenantes disant qu'il serait fait obstacle à la demande de réparation introduite par un tiers préjudicié, et de plus après que celle-ci eut déjà été portée devant le juge, est infondée.

Selon le Gouvernement flamand, J. Wienen et P. Vande Casteele se trompent à divers égards sur la portée des dispositions en cause.

En ce qui concerne la pertinence des questions préjudicielles

A.6.1. Le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845 fait valoir, dans son mémoire en réponse, qu'en affirmant que la disposition en cause n'est pas contraire à la Constitution, le Gouvernement flamand se désiste de l'action publique en réparation intentée par l'inspecteur urbaniste, au nom du Gouvernement flamand, dans l'affaire qui a donné lieu à la question préjudicielle.

Ce désistement a pour effet que les questions préjudicielles ne contribuent pas à la solution du litige, dès lors que la juridiction *a quo* ne peut faire droit à la demande de réparation.

A.6.2. L'intimé dans l'affaire n° 4861 observe que l'inspecteur urbaniste qui a demandé de poser les questions préjudicielles n'a pas introduit de mémoire. Il se demande s'il faut en déduire que l'inspecteur urbaniste ne croit plus en la recevabilité ou au bien-fondé de ses questions.

En ce qui concerne la première question préjudicielle dans les affaires n^{os} 4824, 4844, 4845 et 4861

A.7.1. Les intimés dans l'affaire n° 4824 affirment ne pas voir en quoi l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire pourrait violer le droit de propriété garanti par les dispositions mentionnées dans la question préjudicielle.

La disposition en cause porte uniquement sur l'action publique en réparation introduite par l'inspecteur urbaniste et par le collège des bourgmestre et échevins, lesquels ne peuvent se prévaloir en l'espèce d'aucun droit de propriété. Cette situation ne saurait être assimilée à celle du tiers préjudicié, qui peut, comme par le passé, introduire une demande de réparation « privée ».

Par ailleurs, on ne voit pas comment l'inspecteur urbaniste et le collège des bourgmestre et échevins pourraient se prévaloir du principe de confiance ou du principe de légalité pour affirmer que leur droit de propriété serait violé.

A.7.2.1. L'intimé dans l'affaire n° 4844 observe que la demande de réparation introduite par l'inspecteur urbaniste ou par le collège des bourgmestre et échevins est axée sur la réalisation de l'intérêt général. Cet intérêt diffère évidemment des droits subjectifs éventuels d'un tiers préjudicié.

Le tiers préjudicié conserve ses droits d'action, tels qu'une demande de réparation en nature en raison du dommage subi, dès lors que la disposition contestée ne concerne que la demande de réparation introduite par l'inspecteur urbaniste ou par le collège des bourgmestre et échevins.

Ces deux constatations amènent déjà à conclure qu'il ne saurait y avoir de violation du droit de propriété du tiers préjudicié.

A.7.2.2. En ordre subsidiaire, l'intimé dans l'affaire n° 4844 soutient qu'il n'est en aucun cas question d'expropriation. Il n'y a pas non plus de restriction de l'usage ni un quelconque « manque de respect des biens », de sorte que l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas davantage applicable.

En ordre encore plus subsidiaire, pour autant que la Cour estimerait que la disposition en cause implique une atteinte au respect des biens, l'intimé dans l'affaire n° 4844 soutient que cette atteinte est en tout état de cause justifiée, sur la base de considérations d'ordre social et du fait qu'il serait inopportun d'en faire droit à des demandes de réparation pour des faits qui ne sont plus punissables. La conséquence logique de cette dépénalisation est que la demande de réparation fondée sur des faits de maintien n'est plus possible elle non plus.

Par ailleurs, les droits d'action des tiers préjudiciés demeurent intacts. Les intérêts individuels, qui se situent à un autre niveau que les intérêts poursuivis par l'action publique en réparation, ne paraissent pas être affectés. Il existe tout au moins un lien raisonnable de proportionnalité entre l'intérêt général et les intérêts privés.

A.7.3.1. Le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845 observe que l'impossibilité de faire droit à une action publique en réparation est la conséquence de la volonté du législateur décrétoal de dépénaliser, par l'article 7 du décret du 4 juin 2003, l'infraction constituée par le maintien d'infractions urbanistiques.

En ce qui concerne cette dépénalisation, la Cour a déjà estimé, dans son arrêt n° 14/2005 du 19 janvier 2005, que l'article précité n'était pas contraire à l'article 16 de la Constitution ni à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Pour cette seule raison déjà, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.7.3.2. L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne peut être considéré comme une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution ou comme une privation de propriété au sens de l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En outre, la disposition en cause n'implique aucune limitation du droit de propriété des tiers, qui peuvent introduire une demande de réparation privée. Par contre, la disposition protège le propriétaire qui maintient une infraction urbanistique contre une action publique en réparation.

A.7.3.3. Quoi qu'il en soit, une ingérence dans le droit de propriété ou une limitation de celui-ci peut être justifiée, selon le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845, lorsqu'il existe un équilibre entre les exigences d'intérêt général et la protection du droit au respect des biens.

L'exclusion de l'action publique en réparation pour des travaux irréguliers effectués en dehors de zones vulnérables du point de vue spatial résulte d'un choix sociopolitique mûrement réfléchi. La mesure est donc raisonnablement justifiée par un objectif d'intérêt général.

A.7.4.1. Selon l'intimé dans l'affaire n° 4861, la question suppose à tort qu'aucune demande de réparation introduite avant le 22 août 2003 ne serait plus recevable. Il découle des dispositions en cause, combinées avec l'article 6.2.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire, que rien n'empêche qu'une demande de réparation fondée sur une infraction de maintien dans une zone vulnérable soit encore accueillie, indépendamment de la question de savoir si la demande a été introduite avant ou après le 22 août 2003, mais sous réserve d'une éventuelle prescription, conformément à l'article 6.1.41, § 5, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

A.7.4.2. En l'espèce, la demande de réparation a été introduite par citation du 1er septembre 2005, à un moment où le maintien d'une infraction en matière d'urbanisme ne constituait plus une infraction.

De surcroît, c'est à tort que la juridiction *a quo* considère que la disposition en cause a une influence sur la situation juridique du tiers préjudicié, étant donné que cette disposition a pour seul objet la demande de réparation introduite par les autorités publiques.

La question ne concerne donc pas l'affaire sous-jacente. La Cour ne doit pas répondre à des questions qui ne présentent aucune utilité pour le litige ayant donné lieu à ces questions.

A.7.4.3. L'intimé dans l'affaire n° 4861 observe que la question préjudicielle appelle à un contrôle, non seulement au regard de l'article 16 de la Constitution, mais également au regard de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

La Cour n'est toutefois pas compétente pour procéder directement à un contrôle au regard d'une disposition conventionnelle. Par ailleurs, il convient d'observer que le principe de légalité en matière pénale ne s'applique pas à la demande de réparation, qui est de nature civile.

L'intimé dans l'affaire n° 4861 estime que la question est, dans cette mesure, irrecevable.

A.7.4.4. En ordre subsidiaire, l'intimé dans l'affaire n° 4861 soutient que l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne porte pas atteinte à la situation juridique du tiers préjudicié, étant donné que cette disposition concerne exclusivement la demande de réparation émanant de l'autorité publique.

Au demeurant, l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas à des demandes émanant de l'autorité publique elle-même. Il va sans dire que les fonctionnaires peuvent également se prévaloir des garanties de la Convention européenne des droits de l'homme, mais exclusivement en tant qu'individus et non lorsqu'ils agissent pour une autorité publique, en l'espèce la Région flamande, qui doit elle-même respecter les droits fondamentaux.

Enfin, il appartient au législateur de décider s'il souhaite maintenir pour l'avenir une infraction et de décider qu'il n'est plus donné suite à des demandes introduites précédemment par l'autorité publique. Cela n'empêche pas que le maintien d'une situation irrégulière demeure une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil, avec tous les droits d'action du tiers préjudicié qui y sont liés.

A.7.5. La SCA « Verschaeve-Grouset & C° » observe que la Région flamande n'est pas un propriétaire dont les droits sont protégés par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui concerne uniquement la demande de réparation publique, laisse intacts les droits des tiers.

Cette disposition reproduit la règle normale selon laquelle la loi entre en vigueur dix jours après sa publication au *Moniteur belge* ou à la date fixée par la loi, et sans effet rétroactif. Ni la sécurité juridique ni le principe de confiance ne sont violés lorsque cela concerne les demandes de réparation introduites par les autorités publiques. L'article 16 de la Constitution et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne concernent pas la protection de l'action publique en réparation.

A.7.6. J. Wienen et P. Vande Castele soutiennent que les perspectives procédurales de la partie civile sont contrecarrées, en ce sens que le tiers préjudicié avait mis en mouvement l'action publique à ses propres frais. C'est en cela que l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que l'article 13 de la Constitution et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme sont également violés. En effet, le tiers préjudicié perd l'accès au juge pénal qui était compétent et il ne peut plus concrétiser son droit civil à une réparation.

A.7.7.1. Le Gouvernement flamand fait valoir en ordre principal que la question est irrecevable, au motif qu'il n'apparaît pas en quoi résiderait la prétendue violation.

A.7.7.2. Le Gouvernement flamand affirme qu'il ne saurait s'agir en l'espèce d'une privation de propriété au sens de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Il faut uniquement examiner si la réglementation contestée est compatible avec l'article 1er, deuxième alinéa, du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Le Gouvernement flamand déclare ne pas voir comment il pourrait être question d'une limitation du droit de propriété d'un « tiers préjudicié par le maintien d'une construction illégale ». Dans les affaires ayant donné lieu à la question préjudicielle, aucun justiciable particulier ne s'est manifesté en tant que « tiers préjudicié ». Des autorités publiques comme l'inspecteur urbaniste et le collège des bourgmestre et échevins ne peuvent se prévaloir des garanties de la Convention européenne des droits de l'homme, laquelle vise à protéger les personnes privées contre l'intervention arbitraire de l'autorité publique.

En outre, on ne voit pas comment l'autorité publique qui introduit une demande de réparation pourrait être considérée comme un « tiers préjudicié » dont le droit de propriété est restreint.

Dans divers arrêts de la Cour, il a été confirmé que l'action publique en réparation vise à préserver l'intérêt général. Cette demande ne peut être introduite que lorsque l'action publique a été mise en mouvement. La personne qui est personnellement préjudiciée par l'infraction en matière d'urbanisme peut se constituer partie civile dans le procès pénal et demander la remise en état des lieux ou mettre elle-même en mouvement l'action publique.

A.7.7.3. Selon le Gouvernement flamand, il n'y a en tout cas pas d'atteinte disproportionnée au droit de propriété. Il appartient au législateur décentralisé de juger s'il est opportun de faire poursuivre des infractions déterminées, afin de permettre la remise en état des lieux. En l'espèce, il a estimé qu'il n'était plus défendable du point de vue social d'autoriser encore l'action publique en réparation, dès lors que l'infraction originaire n'était plus punissable.

Le Gouvernement flamand souligne que la disposition en cause concerne uniquement des demandes de réparation introduites dans le cadre d'infractions de maintien qui ne sont plus punissables, de sorte que les demandes de réparation fondées sur l'infraction constituée par la construction peuvent encore être accueillies. En outre, une demande de réparation reste possible pour les infractions constituées par une construction ou par son maintien dans des zones vulnérables du point de vue spatial. Il faut encore ajouter que la mesure ne concerne que l'action publique en réparation. La possibilité pour la partie civile de demander réparation en tant que « tiers préjudicié par la construction illégale » demeure intacte. Enfin, les délais de prescription de l'action publique en réparation fondée sur l'infraction constituée par une construction sont désormais plus longs.

A.7.8. Dans leur mémoire en réponse, les intimés dans l'affaire n° 4824 font valoir, à l'instar du Gouvernement flamand, que la question est irrecevable, au motif qu'il n'apparaît pas en quoi consisterait la prétendue violation.

Ils estiment que l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne prévoit pas le moindre transfert de propriété et n'implique aucune privation de propriété, de sorte que ni l'article 16 de la Constitution ni l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne sont applicables.

Par ailleurs, les autorités publiques qui peuvent introduire la demande de réparation ne sont pas considérées comme étant titulaires d'un quelconque droit de propriété. Elles ne peuvent pas davantage être considérées comme « des tiers préjudiciés » dont les droits de propriété seraient restreints. Les garanties offertes par la Convention européenne des droits de l'homme et par ses protocoles additionnels ne sont pas applicables, *ratione personae*, à des personnes morales de droit public.

Enfin, compte tenu de la nature et de la mission des autorités publiques concernées ainsi que de la nature de l'action publique en réparation, la disposition en cause ne saurait impliquer une atteinte disproportionnée au droit de propriété. Une demande de réparation privée peut toujours être introduite.

A.7.9. Dans son mémoire en réponse, l'intimé dans l'affaire n° 4844 se rallie au mémoire du Gouvernement flamand.

A.7.10. Le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845 ajoute qu'il faut constater avec le Gouvernement flamand que seuls le ministère public, les prévenus et l'inspecteur urbaniste sont parties à l'affaire que doit trancher le juge *a quo*, de sorte que la question préjudicielle ne peut être comprise en ce sens que le « tiers préjudicié » serait un justiciable particulier.

On ne voit pas quelle est la personne dont le droit de propriété pourrait être affecté. La seule partie à l'affaire ayant donné lieu à la question préjudicielle qui puisse se prévaloir du droit de propriété protégé par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme est la partie contre laquelle la demande de réparation a été introduite. La réglementation qui prévoit que la réparation ne peut plus être ordonnée n'est pas contraire au droit de propriété de l'intéressé mais protège précisément ce droit de propriété.

A.7.11. Dans son mémoire en réponse, l'intimé dans l'affaire n° 4861 affirme que la conception du Gouvernement flamand va totalement dans le sens de ce qu'il a déjà exposé dans son premier mémoire, de sorte qu'il ne faut rien y ajouter.

A.7.12. Dans leur mémoire en réponse, J. Wienen et P. Vande Castele soutiennent que la demande de réparation est *in rem* et qu'elle intéresse donc également ou peut du moins intéresser des tiers. La discussion porte donc effectivement sur le droit de propriété, même s'il n'y avait pas de partie civile devant le juge *a quo*.

La suppression de la demande de réparation a pour conséquence que personne n'agit plus en justice. Celui qui se risque à une procédure civile doit faire face à des difficultés, entre autres en ce qui concerne la charge de la preuve et les frais de procédure. Ces effets sont déraisonnables.

En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle dans les affaires n^{os} 4824, 4844, 4845 et 4861

A.8.1.1. Selon les intimés dans l'affaire n° 4824, l'article 23 de la Constitution énumère un certain nombre de droits qui appartiennent aux justiciables mais non aux autorités publiques, comme l'inspecteur urbaniste ou le collège des bourgmestre et échevins. Ces droits doivent du reste être précisés par le législateur. Les justiciables ne peuvent en inférer directement des droits subjectifs.

Le principe dit de *standstill*, déduit de l'article 23 de la Constitution, porte par ailleurs sur le droit à un environnement sain et non sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

A.8.1.2. Même si le principe de *standstill* pouvait être invoqué en l'espèce, il faudrait encore observer qu'en ce qui concerne les infractions en matière d'urbanisme dont il est question dans l'affaire ayant donné lieu à la question préjudicielle – qui sont antérieures à 1994 -, il n'est pas porté atteinte au niveau de protection acquis au moment où l'article 23 de la Constitution a été adopté.

Le pouvoir du législateur décréteil d'ériger en infraction le manquement à des règles inclut celui de dépénaliser des situations et d'en limiter les effets, compte tenu d'une évolution des conceptions sociales.

A.8.1.3. Dès lors que par suite de l'évolution des conceptions sociales, il n'existe plus de sanction pénale en l'espèce, il est logique que l'accessoire lié à la sanction pénale – l'action publique en réparation – ne puisse plus être exercé. Cette dépénalisation est toutefois limitée aux travaux ou actes situés dans des zones non vulnérables du point de vue spatial, où les conséquences d'une infraction peuvent être supportées sans qu'il soit question d'une atteinte inadmissible à l'aménagement du territoire.

A.8.2.1. L'intimé dans l'affaire n° 4844 observe que le choix politique du législateur décréteil en faveur de la dépénalisation des infractions de maintien n'est pas mis en cause par la deuxième question préjudicielle. La juridiction *a quo* y voit un éventuel problème parce que la demande de réparation n'est plus possible, bien que l'atteinte à l'aménagement du territoire demeure.

La conséquence logique de la dépénalisation de l'infraction de maintien est que les demandes de réparation fondées sur cette infraction ne puissent également plus être exercées. Lorsqu'on a constaté qu'il pourrait encore être fait droit aux demandes de réparation introduites avant le 1er septembre 2009 en ce qui concerne des situations dans des zones agricoles d'intérêt paysager ou avant le 22 août 2003, cette possibilité a été exclue au moyen de la disposition en cause.

L'insertion de cette disposition semble raisonnablement justifiée. En outre, une discrimination éventuelle paraît avoir ainsi été supprimée entre les personnes contre lesquelles une demande de réparation avait déjà été introduite et les personnes pour lesquelles ce n'était pas encore le cas, alors que le législateur décréteil avait estimé à propos de ces deux catégories de personnes que leur comportement n'était plus répréhensible.

A.8.2.2. Indépendamment de cela, reste la question de savoir si la disposition en cause réduit sensiblement la protection de l'environnement. Cette disposition a tout compte fait peu d'impact, dès lors qu'elle supprime uniquement la possibilité de faire droit à des actions publiques en réparation qui ont été introduites dans les délais et qui sont exclusivement fondées sur des faits de maintien antérieurs au 22 août 2003, ou au 1er septembre 2009 s'il s'agit d'une zone agricole d'intérêt paysager.

A.8.3.1. Selon le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845, l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'entraîne pas la moindre baisse du niveau de protection existant, au sens de l'article 23 de la Constitution. Avant le 1er septembre 2009 aussi, le maintien d'infractions en matière d'urbanisme en dehors des zones vulnérables du point de vue spatial ne constituait plus une infraction et le maintien ne pouvait faire l'objet d'une action publique en réparation.

Quoi qu'il en soit, il n'y a pas de baisse sensible de la protection de l'environnement. Les voisins peuvent encore demander la réparation.

A.8.3.2. En ordre subsidiaire, le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845 soutient qu'il existe des raisons d'intérêt général pouvant justifier la baisse du niveau de protection - à supposer que cette baisse existe.

La disposition en cause est insérée afin de préserver la sécurité juridique et parce qu'il n'est socialement pas justifié de faire encore droit à des actions publiques en réparation après la dépenalisation des infractions de maintien en dehors des zones vulnérables du point de vue spatial. Dans les zones vulnérables du point de vue spatial, l'action publique en réparation reste possible, parce que le maintien d'infractions en matière d'urbanisme est plus gênant dans ces zones.

A.8.4.1. L'intimé dans l'affaire n° 4861 estime que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

En effet, la question part à tort de la supposition que la disposition en cause implique une « dépenalisation de l'infraction de maintien », en perdant de vue que l'infraction n'est supprimée que pour autant qu'elle porte sur une zone non vulnérable. La disposition en cause concerne aussi les seules demandes de réparation qui étaient déjà pendantes lorsque le législateur décretaal a dépenalisé l'infraction de maintien, alors qu'en l'espèce, la demande de réparation a été introduite le 1er septembre 2005, donc longtemps après la dépenalisation.

A.8.4.2. L'article 23 de la Constitution ne saurait être invoqué par l'autorité publique à l'égard de ses propres mesures légales. La Région flamande n'est pas titulaire des droits fondamentaux, mais bien débitrice de ceux-ci.

A.8.4.3. Selon l'intimé dans l'affaire n° 4861, l'article 23 de la Constitution concerne exclusivement les aspects de l'environnement pouvant influencer défavorablement la santé du citoyen et ne garantit pas de droit à un environnement esthétique.

Enfin, rien ne fait apparaître que la nature et le nombre des demandes de réparation fondées exclusivement sur l'infraction de maintien dépenalisée dans des zones non vulnérables du point de vue spatial, qui ne sont plus recevables depuis le 1er septembre 2009, réduiraient sensiblement le droit à la protection d'un environnement sain.

A.8.5. La SCA « Verschaeve-Grouset & C° » affirme que toute dépenalisation d'une infraction a pour effet d'éteindre l'action civile fondée sur cette dernière. Le législateur décretaal a pu décider, sans violer le principe de *standstill*, qu'après la prescription de l'infraction en matière d'urbanisme et après l'écoulement du long délai de prescription de la demande de réparation fondée sur cette infraction, il n'était plus possible de demander réparation dans les zones non vulnérables du point de vue spatial. Par contre, les actions civiles peuvent encore être exercées.

La disposition en cause met fin à l'inégalité injustifiée entre les auteurs qui, par la prescription, pouvaient échapper aux poursuites, en raison de l'inertie des services judiciaires, et les personnes qui maintiennent une infraction en matière d'urbanisme, envers lesquelles la demande de réparation était imprescriptible. Le principe de *standstill* est précisément servi en ce qu'il est mis fin à la possibilité, pour l'autorité publique, de toujours reporter son intervention.

A.8.6.1. Selon le Gouvernement flamand, il n'y a pas de violation de l'article 23 de la Constitution.

A supposer qu'une infraction en matière d'urbanisme doit être considérée comme une atteinte à l'environnement, il y aurait tout au plus un léger recul sur le plan de la protection de l'environnement sain, en ce que le législateur décretaal prévoit que l'action publique en réparation n'est plus recevable si l'infraction de maintien n'est plus punissable au moment de la décision. On ne saurait toutefois parler d'un recul sensible, eu égard également à ce qui a déjà été dit à ce sujet lors de l'examen de la première question préjudicielle.

Même en considérant qu'il y aurait un recul sensible par rapport à la façon dont le droit à la protection d'un environnement sain était garanti par la réglementation précédemment applicable, il faudrait admettre qu'il y a pour ce faire des raisons liées à l'intérêt général.

Le législateur décretaal a estimé qu'il n'était socialement plus justifié ni opportun de maintenir l'action publique en réparation dans les cas où l'infraction de maintien qui en constituait le fondement avait déjà été dépenalisée antérieurement. Le législateur décretaal a réagi ainsi à la jurisprudence, qui avait estimé qu'en dépit de la dépenalisation de l'infraction de maintien (dans une zone non vulnérable du point de vue spatial), la demande de réparation était encore recevable, et il a donné plein effet à son initiative antérieure visant à

supprimer l'infraction de maintien (dans une zone non vulnérable du point de vue spatial). La mesure profite ainsi à la sécurité juridique.

A.8.6.2. Subsidiairement, pour autant que la Cour estimerait que la disposition en cause n'est pas compatible avec l'article 23 de la Constitution, il faut considérer que cette déclaration d'inconstitutionnalité de l'impossibilité de prononcer la remise en l'état, lorsque l'infraction de maintien n'est plus punissable au moment de la décision, ne saurait viser la demande de réparation sous la forme du paiement de la plus-value. La circonstance que le paiement de la plus-value puisse ou non être demandé et accordé paraît dépourvue de pertinence en ce qui concerne la protection du droit à un environnement sain, visé à l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

A.8.7. Dans leur mémoire en réponse, les intimés dans l'affaire n° 4824 ajoutent encore qu'il n'est pas question, en tout état de cause, d'une atteinte sensible à l'environnement, puisque l'action publique en réparation demeure possible lorsqu'elle est fondée sur l'infraction constituée par la construction dans une zone non vulnérable du point de vue spatial ou sur les infractions constituées aussi bien par le maintien que par la construction dans une zone vulnérable du point de vue spatial, cependant que celui qui subit un dommage peut encore intenter une action civile.

A.8.8. Dans son mémoire en réponse, l'intimé dans l'affaire n° 4844 se rallie au mémoire du Gouvernement flamand.

A.8.9. Dans son mémoire en réponse, l'intimé dans l'affaire n° 4861 affirme que la conception du Gouvernement flamand va totalement dans le sens de ce qu'il a déjà exposé dans son premier mémoire, de sorte qu'il ne faut rien y ajouter.

A.8.10. Dans leur mémoire en réponse, J. Wienen et P. Vande Castele soutiennent que la dépénalisation intégrale de l'infraction de maintien en dehors des zones vulnérables du point de vue spatial méconnaît l'article 23 de la Constitution et les perspectives procédurales de ceux qui ont déjà mis en mouvement l'action publique. Il n'est guère pertinent d'affirmer que la lésion de l'intérêt général est « nuancée » par la dépénalisation de l'infraction de maintien. Considéré dans un souci de préservation de l'environnement, le dommage reste le même.

En ce qui concerne la troisième question préjudicielle dans les affaires n^{os} 4824, 4844, 4845 et 4861

A.9.1.1. Les intimés dans l'affaire n° 4824 rappellent, en ordre principal, la position qu'ils avaient déjà adoptée à l'égard de la question préjudicielle précédente.

A.9.1.2. Ils ajoutent qu'il est seulement empêché qu'une décision soit encore prononcée sur l'action publique en réparation, si les poursuites concernent uniquement le maintien d'une infraction en matière d'urbanisme et que ce maintien n'est plus punissable au moment de la décision, parce que le bien concerné n'est pas situé dans une zone vulnérable du point de vue spatial. Il peut encore être statué sur l'action publique en réparation en cas de poursuites visant une infraction en matière d'urbanisme et le maintien de celle-ci, si l'infraction originaire était encore punissable et n'était pas prescrite au moment de la signification de la citation, même lorsque le maintien de cette infraction n'est plus punissable au moment de la décision et même si l'action publique était prescrite dans l'intervalle.

Il est dans la logique de l'évolution des conceptions sociales que l'action publique en réparation ne puisse plus être exercée à partir du 1er septembre 2009. L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire opère, à titre de disposition transitoire, une assimilation du régime des poursuites des infractions sur les plans pénal et civil, avec une limitation dans le temps. A cet égard aussi, ce régime est raisonnablement justifié.

Le fait que les poursuites et la demande de réparation soient limitées aux cas où il y a un auteur auquel l'infraction constituée par la construction peut être imputée n'enlève rien à cette justification. La demande de réparation constitue, en tant que mesure de restitution, un accessoire indissociable de la sanction pénale.

A.9.2.1. L'intimé dans l'affaire n° 4844 observe que l'article 6.1.1, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire figurait précédemment à l'article 146, alinéa 3, du décret relatif à l'aménagement du territoire. En ce qui concerne cette disposition, la question de savoir s'il s'agissait d'une dépenalisation ou d'une cause d'excuse absolutoire était controversée. Cette discussion est désormais tranchée par la disposition interprétative de l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui précise que l'incrimination des infractions de maintien est supprimée. L'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire n'est toutefois pas visé dans les questions préjudicielles posées, bien qu'il soit essentiel pour le choix politique clair en faveur de la dépenalisation.

L'intimé dans l'affaire n° 4844 cite les travaux préparatoires de la disposition interprétative et en déduit que le choix politique en faveur de la dépenalisation est raisonnablement justifié. Le législateur décretaal a, d'une part, voulu accélérer la prescription et accroître la sécurité juridique et, d'autre part, tenu compte du droit de propriété des tiers préjudiciés, qui n'est pas affecté.

Une fois le choix opéré en faveur de la dépenalisation de l'infraction de maintien, une conséquence logique de ce choix est que les actions publiques en réparation fondées sur des faits de maintien ne sont plus recevables.

A.9.2.2. A propos de la deuxième question préjudicielle déjà, l'intimé dans l'affaire n° 4844 a estimé que les choix du législateur décretaal n'étaient pas contraires au principe de *standstill*. Ce n'est que lorsque l'auteur de l'infraction constituée par la construction peut être poursuivi ou déclaré coupable que la réparation de la situation irrégulière est possible. Cette circonstance n'est certes pas liée au dommage causé au bon aménagement du territoire, mais la situation a été soigneusement évaluée à la lumière d'autres valeurs sociétales.

A.9.3.1. Selon le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845, les troisième et quatrième alinéas de l'article 6.1.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire n'entraînent pas la moindre baisse du niveau de protection existant, au sens de l'article 23 de la Constitution. Ainsi qu'il a déjà été exposé dans le cadre de la deuxième question préjudicielle, les dispositions en cause ont seulement pour conséquence qu'il ne peut être ordonné de réparation à la demande de l'inspecteur urbaniste ou du collège des bourgmestre et échevins, mais la possibilité pour les voisins de demander réparation demeure intacte.

A.9.3.2. En ordre subsidiaire, le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845 affirme qu'il existe des motifs d'intérêt général pouvant justifier la baisse du niveau de protection – si cette baisse existe.

Outre l'argumentation développée à ce propos dans le cadre de la deuxième question préjudicielle, le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845 fait valoir que le législateur décretaal a pu estimer qu'il n'était pas socialement justifié d'encore faire droit à des actions publiques en réparation après la dépenalisation des infractions de maintien en dehors de zones vulnérables du point de vue spatial.

A.9.3.3. Par ailleurs, il est manifestement erroné, selon le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845, d'affirmer, dans la formulation de la troisième question préjudicielle, qu'en adoptant les dispositions en cause, le législateur décretaal fait « ainsi dépendre en fait la réparation de situations irrégulières de l'existence et des éventuelles poursuites et déclaration de culpabilité d'un auteur auquel l'infraction constituée par la construction est imputable, alors que cette circonstance est sans rapport avec le dommage que la situation illégale a éventuellement causé au bon aménagement du territoire ». Le législateur décretaal a opéré un choix politique clair et légitime qui trouve sa justification dans l'intérêt général.

A.9.4.1. L'intimé dans l'affaire n° 4861 observe que la troisième question préjudicielle diffère de la deuxième en ce qu'elle mentionne également l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire et en ce qu'elle ne concerne pas des demandes qui étaient déjà pendantes mais des demandes introduites après le 22 août 2003.

L'intimé dans l'affaire n° 4861 observe également que la juridiction *a quo* ne nie pas la rétroactivité de la disposition interprétative de l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire. Il découle de cette rétroactivité que la situation critiquée n'est pas la conséquence du décret du 27 mars 2009 et de l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire, mais du décret du 4 juin 2003 sur le maintien.

A.9.4.2. Les dispositions en cause ne rendent en tout cas pas « totalement impossible » l'action publique en réparation. Il en est seulement ainsi pour les faits de maintien dans des zones non vulnérables du point de vue spatial.

Il n'est pas démontré que la réglementation modifiée ait une influence préjudiciable sur la santé des citoyens pouvant se prévaloir de la garantie de l'article 23 de la Constitution. Il est encore moins démontré que ce préjudice soit « considérable ». Par ailleurs, les demandes de réparation fondées sur le seul maintien interviennent si rarement, proportionnellement au nombre total des demandes de réparation, qu'il ne saurait être question d'une réduction « sensible » de la protection.

A.9.4.3. Il appartient au législateur décrétoal de décider dans quels cas des poursuites pénales sont possibles et si des actions en réparation sont possibles. Comme le font apparaître les travaux préparatoires, le législateur a opéré à cet égard une distinction entre les situations dans des zones vulnérables du point de vue spatial, des espaces ouverts et des zones résiduelles. Une tolérance zéro est d'application pour les zones vulnérables du point de vue spatial.

Il n'est pas question de réduction sensible de la protection et la nouvelle réglementation est en outre fondée sur des motifs d'intérêt social. Rien n'est changé pour les tiers préjudiciés. Les demandes de réparation ne sont limitées que lorsque la demande est fondée uniquement sur le maintien, qu'elle n'émane pas d'un particulier et qu'elle concerne une zone non vulnérable.

A.9.5. La SCA « Verschaeve-Grouset & C^o » estime que l'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'apporte pas de modification qui serait contraire au principe de *standstill*. Le troisième alinéa de cet article reprend la réglementation existante de l'article 146, alinéa 3, du décret relatif à l'aménagement du territoire.

Le droit à un environnement sain n'implique pas que celui qui n'est pas le coauteur d'une infraction en matière d'urbanisme puisse être condamné à la réparation, mais que les auteurs et coauteurs de l'infraction constituée par une construction puissent être condamnés à la réparation, même lorsqu'ils ne sont plus propriétaires. Si l'intérêt général exige la réparation ou des travaux d'adaptation, l'autorité publique peut toujours procéder à une expropriation.

A.9.6.1. Le Gouvernement flamand observe que l'infraction de maintien et l'infraction constituée par la construction sont deux actes irréguliers distincts. Les dispositions en cause ne remettent pas en question le caractère punissable de l'infraction constituée par la construction ni la possibilité de demander réparation pour celle-ci.

Seule l'incrimination de l'infraction de maintien dans une zone non vulnérable est supprimée et il n'est plus possible de demander une mesure de réparation fondée uniquement sur cette infraction, qui est dépenalisée. Le législateur décrétoal a estimé qu'il n'était pas justifié ni opportun, du point de vue social, que le justiciable puisse rester indéfiniment exposé à une demande de réparation. Il a ainsi voulu malgré tout renforcer quelque peu la sécurité juridique.

Il n'a pas perdu de vue, à cette occasion, l'importance du bon aménagement du territoire et d'un environnement sain. Les infractions pénales peuvent encore être poursuivies, y compris pour des faits commis dans une zone non vulnérable, mais l'accent répressif porte sur l'infraction constituée par la construction.

Le Gouvernement flamand fait encore observer à cet égard que le législateur décrétoal a élaboré, pour la prescription, un régime qui, comparé à la réglementation de droit commun, est « plus favorable » pour celui qui veut faire réparer le dommage.

A.9.6.2. Le Gouvernement flamand conclut qu'il faut admettre, pour ces raisons et pour celles exposées dans le cadre de l'examen des deux premières questions préjudicielles, qu'il n'existe pas de réduction sensible du niveau de protection qui ne puisse être justifiée par des motifs d'intérêt général.

A.9.7. Dans son mémoire en réponse, l'intimé dans l'affaire n° 4824 répète l'argumentation contenue dans son premier mémoire.

A.9.8. Dans son mémoire en réponse, l'intimé dans l'affaire n° 4844 se rallie au mémoire du Gouvernement flamand.

A.9.9. Dans son mémoire en réponse, l'intimé dans l'affaire n° 4861 affirme que la conception du Gouvernement flamand va totalement dans le sens de ce qu'il a déjà exposé dans son premier mémoire, de sorte qu'il ne faut rien y ajouter.

En ce qui concerne la quatrième question préjudicielle dans les affaires n^{os} 4824, 4844 et 4845 et la question préjudicielle unique dans l'affaire n^o 4832

A.10.1. Les intimés dans l'affaire n^o 4824 estiment que la question posée vise deux situations distinctes qui ne sont pas comparables.

D'une part, il y a la situation dans laquelle celui qui a érigé une construction irrégulière peut encore être poursuivi pour l'infraction constituée par la construction. Des sanctions pénales peuvent être prises à l'encontre de ce constructeur et la demande de réparation est également possible. Une tierce personne – en l'espèce la personne à laquelle le bien comprenant la construction en question a été transféré – peut se retourner contre le constructeur pour tout dommage.

D'autre part, il y a la situation dans laquelle la personne qui a créé une situation irrégulière dans une zone non vulnérable du point de vue spatial (ci-après : le constructeur) ne peut plus être poursuivie. Dans cette situation, la personne qui maintient la construction ne peut plus être poursuivie non plus et il ne peut y avoir en principe d'effets indirects d'une demande de réparation.

La différence entre ces deux situations est due au fait que, dans la première hypothèse, les autorités compétentes ont procédé dans les délais aux poursuites et à l'introduction de la demande de réparation. Cette distinction est dictée par la volonté du législateur décrétoal de ne pas permettre éternellement la poursuite d'infractions en matière d'urbanisme dans une zone non vulnérable du point de vue spatial et de ne pas laisser le constructeur ou la personne qui maintient une construction dans l'incertitude.

Cette distinction est justifiée, comme c'est le cas en principe de tous les régimes de prescription. Les situations visées dans la question préjudicielle ne sont pas comparables et il ne saurait être question d'une quelconque violation du principe d'égalité.

Tout au moins, la position dans laquelle se trouve une tierce personne en tant que personne qui maintient une construction doit-elle être vue comme étant objectivement différente, en raison du temps écoulé, et ainsi raisonnablement justifiée.

A.10.2. L'intimé dans l'affaire n^o 4844 estime que dans le cadre de l'examen des questions préjudicielles précédentes, il a déjà été démontré à suffisance que le but des dispositions en cause est socialement acceptable et que les choix politiques sont raisonnablement justifiés.

La conséquence inévitable est que les personnes qui maintiennent une construction ne peuvent plus être « inquiétées » que dans la mesure où le constructeur peut encore être condamné à la réparation. Mais cette conséquence doit être nuancée, compte tenu du délai de prescription de l'infraction constituée par la construction et des obligations d'information en cas de vente du bien.

La personne qui maintient une construction pourra se retourner contre l'auteur de l'infraction constituée par la construction sur une base extracontractuelle en raison de la faute commise, ainsi que sur une base contractuelle.

Compte tenu du but et des effets décrits, il semble exister une justification objective pour les mesures en cause et ne pas y avoir de violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

A.10.3.1. Le deuxième intimé dans l'affaire n^o 4845 souligne en premier lieu que la réponse à la question ne contribue pas à la solution de l'affaire ayant donné lieu à la question préjudicielle. La mesure de réparation dans l'affaire qui a donné lieu à la question préjudicielle étant ordonnée contre le premier intimé en sa qualité de constructeur, la question hypothétique concernant le cas où le constructeur n'est pas poursuivi ou ne peut plus l'être pour l'infraction constituée par la construction est dépourvue de pertinence.

A.10.3.2. En ordre subsidiaire, le deuxième intimé dans l'affaire n^o 4845 affirme que l'objectif du législateur décrétoal est qu'une personne qui maintient une construction doit subir les conséquences d'une mesure de réparation lorsque cette demande n'est pas prescrite à l'égard du constructeur, et non lorsque la demande est prescrite à l'égard du constructeur. Dans les deux cas, il ne peut être demandé de mesures de réparation à la personne qui maintient une construction.

A.10.4. Selon la SCA « Verschaeve-Grouset & C^o », la question porte sur une comparaison entre la personne qui maintient une construction dans une zone vulnérable et la personne qui maintient une construction dans une zone non vulnérable, lorsqu'il n'est pas possible de poursuivre un constructeur.

Celui qui maintient une situation irrégulière dans une zone vulnérable sait qu'il commet une infraction continue et risque d'en subir les conséquences, même si le constructeur ne peut plus être poursuivi, alors qu'une personne qui maintient une telle construction dans une zone non vulnérable ne commet pas d'infraction et ne doit pas subir les conséquences de l'infraction commise par un tiers.

Il ne serait pas raisonnablement justifié que celui qui se rend coupable du maintien d'une infraction en matière d'urbanisme dans une zone vulnérable échappe aux effets de son infraction parce que les autres auteurs y échappent. Ceci constituerait une discrimination par rapport à d'autres infractions, pour lesquelles les auteurs et coauteurs sont responsables des conséquences, même lorsqu'ils sont coupables y échappent.

A.10.5.1. Selon le Gouvernement flamand, la juridiction *a quo* demande à la Cour si l'on peut justifier qu'une personne qui est responsable du maintien d'une infraction (dans une zone non vulnérable du point de vue spatial), à laquelle il n'est pas possible d'ordonner une mesure de réparation, doit néanmoins subir cette réparation lorsqu'elle est imposée en raison de l'infraction constituée par la construction, déclarée établie, qui a été commise par un tiers.

Le Gouvernement flamand se demande dans quelle mesure ces questions sont pertinentes pour trancher les litiges. En effet, si l'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire était déclaré inconstitutionnel, il en résulterait que l'application de ces dispositions devrait être écartée. Ceci impliquerait notamment que la dépenalisation de l'infraction de maintien ne pourrait plus être appliquée, ce qui signifierait *a contrario* que l'infraction de maintien serait à nouveau punissable. Cette situation serait non seulement totalement contraire à la volonté du législateur décréteur, qui a expressément supprimé cette incrimination, mais elle serait également contraire au souhait de la juridiction *a quo*, qui semble plutôt s'offusquer de ce que l'auteur d'une infraction de maintien dépenalisée, pour laquelle il n'est également plus possible d'ordonner une mesure de réparation, doit néanmoins encore faire face aux conséquences de la réparation, lorsque l'infraction constituée par la construction est poursuivie.

A.10.5.2. Selon le Gouvernement flamand, la justification de la différence de traitement découle du caractère réel de l'action en réparation. Celui-ci a pour conséquence que le copropriétaire qui n'était pas associé à cette action et n'était pas au courant doit également subir les effets de ce jugement. Le copropriétaire peut former tierce opposition à cette action et faire valoir ses intérêts légitimes devant le juge.

De façon plus générale, une mesure de réparation ne saurait être contraire au principe d'égalité et de non-discrimination, dès lors qu'elle s'applique « *erga omnes* », en raison de sa nature impersonnelle et réelle, donc à l'égard de toute personne et non seulement à l'égard des parties ou d'autres personnes concernées.

A.10.6. Dans son mémoire en réponse, l'intimé dans l'affaire n° 4824 réitère l'argumentation contenue dans son premier mémoire.

A.10.7. Dans son mémoire en réponse, l'intimé dans l'affaire n° 4844 se rallie au mémoire du Gouvernement flamand.

A.10.8. Dans son mémoire en réponse, l'intimé dans l'affaire n° 4861 fait valoir que le point de vue du Gouvernement flamand correspond entièrement à ce qu'il a exposé dans son premier mémoire, de sorte qu'il n'a rien à y ajouter.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, et sur l'article 6.1.2 du « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening » (ci-après : Code flamand de l'aménagement du territoire), coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009.

B.1.2. Ces dispositions font partie du titre VI (« Mesures de maintien »), chapitre Ier (« Dispositions pénales »), division 1ère (« Sanctions pénales ») du Code flamand de l'aménagement du territoire.

L'article 6.1.1 dispose :

« Est punie d'un emprisonnement allant de huit jours à cinq ans et d'une amende de [26 euros à] 400 000 euros ou de l'une de ces peines, la personne qui :

1° exécute, poursuit ou maintient certains actes déterminés par les articles 4.2.1 et 4.2.15, soit sans permis préalable, soit en contravention du permis, soit après déchéance, annulation ou expiration du délai du permis, soit en cas de suspension du permis;

2° exécute, poursuit ou maintient des actes contraires à un plan d'exécution spatial, tel que visé aux articles 2.2.1 à 2.2.18 inclus, à un projet de plan d'exécution spatial pour lequel a été appliqué l'article 4.3.2 ou 4.4.7, § 1er, ou aux règlements urbanistiques et aux règlements de lotissement, mentionnés dans les articles 2.3.1 à 2.2.3 inclus, sauf si les actes exécutés sont autorisés ou s'il s'agit de travaux d'entretien à une construction principalement autorisée ou d'actes exemptés de l'obligation d'autorisation;

3° admet ou tolère en sa qualité de propriétaire que l'un des faits punissables visés aux points 1° et 2° est commis, poursuivi ou maintenu;

4° commet une infraction à l'obligation d'information visée aux articles 5.2.1 à 5.2.6 inclus;

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

6° commet une infraction après le 1er mai 2000 aux plans d'aménagement et aux règlements qui ont été établis conformément aux dispositions du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, et qui demeurent en vigueur aussi longtemps et dans la mesure où ils ne sont pas remplacés par de nouvelles ordonnances émises en vertu du présent code, ou qui poursuit ou maintient cette infraction de quelque

manière qu'il soit, sauf si les travaux, actes ou modifications exécutés sont autorisés ou s'il s'agit de travaux d'entretien à une construction principalement autorisée ou d'actes exemptés de l'obligation d'autorisation;

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

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

La sanction pénale pour [le maintien] d'infractions visées au premier alinéa, 1°, 2°, 3°, 6° et 7° ne s'applique pas pour autant que les actes, les travaux, les modifications ou l'usage contraire ne se situent pas dans les zones vulnérables d'un point de vue spatial. Pour [le maintien punissable], il est uniquement exigé que les actes incriminés au moment [du maintien] soient situés dans une zone vulnérable du point de vue spatial.

Une action en réparation engagée par l'inspecteur urbaniste ou par le Collège des bourgmestre et échevins en vertu du maintien de certains actes ne peut plus être autorisée à partir du 1er septembre 2009, si [ce maintien] a cessé d'être punissable au moment du [prononcé] ».

L'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose :

« L'article 6.1.1, troisième alinéa, ajouté au décret du 4 juin 2003 et partiellement [annulé] par l'arrêt n° 14/2005 du 19 janvier 2005 de la Cour constitutionnelle, est interprété comme suit :

Cette disposition [supprime] la pénalisation des délits de maintien mentionnés ».

B.1.3.1. L'article 6.1.1, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire a été repris, lors de la coordination de ce code, de l'article 146, alinéa 3, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire.

L'article 146, alinéa 3, précité, 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 », disposait :

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

Par son arrêt n° 14/2005 du 19 janvier 2005, la Cour a annulé, dans cette disposition, les mots « pour autant qu'ils ne provoquent pas de nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins ou pour autant qu'ils ne constituent pas de violation grave des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan de l'exécution spatial ou du plan d'aménagement ».

B.1.3.2. Il découle de la première phrase de l'article 6.1.1, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire que le maintien d'infractions en matière d'urbanisme dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial n'est plus punissable depuis le 22 août 2003, date d'entrée en vigueur de l'article 7, précité, du décret du 4 juin 2003. Comme la Cour l'a observé dans l'arrêt n° 14/2005 précité, l'article 7 du décret du 4 juin 2003 visait à ne plus considérer une infraction en matière d'urbanisme comme une infraction continue et à ne plus pénaliser sa persistance (*Doc. parl.*, Parlement flamand, n° 2002-2003, n° 1566/7, p. 38).

Dans les zones vulnérables du point de vue spatial, le maintien comme l'exécution ou la poursuite d'infractions en matière d'urbanisme restent punissables. L'« exécution ou la poursuite » punissable, sera dénommée ci-après l'« infraction constituée par la construction ».

B.1.3.3. L'article 6.1.1, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire (précédemment l'article 146, alinéa 3, du décret portant organisation de l'aménagement du territoire) doit être combiné avec l'article 6.1.2 du même Code (précédemment l'article 184 du décret portant organisation de l'aménagement du territoire), tel qu'il a été inséré par l'article 83 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien ».

Par cette disposition, le législateur décretaal a indiqué que l'article 146, alinéa 3, du décret portant organisation de l'aménagement du territoire (« la sanction pour [le maintien] d'infractions [...] ne s'applique pas pour autant que [...] ») visait non seulement à instaurer

un motif d'exclusion de la peine mais entendait aussi dépénaliser le maintien d'infractions en matière d'urbanisme dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial.

B.1.4.1. L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire traite des actions en réparation intentées par l'inspecteur urbaniste ou par le collège des bourgmestre et échevins, fondées sur le maintien d'infractions en matière d'urbanisme dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial.

Lors de la coordination du Code flamand de l'aménagement du territoire, cet alinéa 4 a été repris de l'article 146, alinéa 4, du décret portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 50, 7°, du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien ». La date du 1er septembre 2009, mentionnée dans cette disposition, est liée à la date d'entrée en vigueur du décret précité du 29 mars 2009.

B.1.4.2. L'objectif que le législateur décrétole poursuivait en adoptant cette disposition a été exposé comme suit dans les travaux préparatoires :

« Pour ce qui est des infractions de maintien, la question se pose toutefois de savoir s'il est opportun ou justifiable qu'après la dépénalisation de certaines de ces infractions (à savoir celles qui ne sont pas localisées dans une zone vulnérable du point de vue spatial), des actions en réparation (d'office) puissent encore être accueillies sur la base du maintien.

Le contentieux afférent au décret du 4 juin 2003 relatif au maintien enseigne à cet égard que les actions en réparation qui étaient pendantes avant le 22 août 2003 (date d'entrée en vigueur du décret du 4 juin 2003) ne sont pas, en soi, sans fondement. Les actions en réparation intentées avant l'entrée en vigueur du présent projet de décret sur la base du maintien (dorénavant dépénalisé) en zone agricole d'intérêt paysager, pourront en principe tout autant être accueillies.

D'un point de vue social, cette situation n'est pas tout à fait compatible avec la nature de l'action en réparation, qui constitue notamment un mode particulier de réparation ou de restitution destiné à mettre fin à une situation contraire à la loi, résultant de l'infraction et nuisant à l'intérêt général (Cass. 19 septembre 1989, T.R.O.S. 1999, 109, note). Cette lésion de l'intérêt général est fortement nuancée par une dépénalisation.

Pour cette raison, il est prévu pour l'avenir (à partir de l'entrée en vigueur du projet de décret) que les actions en réparation (d'office) qui sont fondées sur un maintien qui n'est plus punissable au moment de la décision ne peuvent plus être accueillies » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/3, p. 57).

B.1.5. L'article 6.1.41, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui n'est pas en cause, dispose :

« 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 ».

Compte tenu des données des affaires soumises au juge *a quo*, qui portent sur des actions intentées par l'inspecteur urbaniste en vue de la remise en l'état, la Cour se limite à l'examen de l'« action en réparation » qui poursuit la remise en l'état, faisant donc abstraction d'éventuelles actions en réparation visant des travaux de construction ou d'adaptation ou le paiement d'une plus-value.

Quant à la pertinence des questions préjudicielles

B.2.1. Le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845 fait valoir que le Gouvernement flamand, en affirmant que les dispositions en cause ne sont pas contraires à la Constitution, se désiste de l'action publique en réparation intentée par l'inspecteur urbaniste, au nom du Gouvernement flamand, dans le litige soumis au juge *a quo* et que ce désistement a pour effet que les questions préjudicielles ne contribuent pas à la solution du litige soumis au juge *a quo*, dès lors que la juridiction *a quo* ne peut faire droit à l'action en réparation.

B.2.2. L'intimé dans l'affaire n° 4861 observe que l'inspecteur urbaniste qui a insisté pour que les questions préjudicielles soient posées n'a pas introduit de mémoire et il se demande s'il faut en déduire que l'inspecteur urbaniste ne croit plus en la recevabilité ou au bien-fondé de ses questions.

B.2.3. Le Gouvernement flamand doute que la réponse aux questions soit pertinente pour trancher les différents litiges soumis au juge *a quo*. La décision de ne pas appliquer les dispositions en cause si elles étaient déclarées inconstitutionnelles impliquerait que l'infraction de maintien soit à nouveau réprimée, ce qui est contraire à l'objectif du législateur décrétoal.

B.2.4. Ni les arguments avancés par le Gouvernement flamand pour défendre les dispositions en cause devant la Cour ni l'absence de l'inspecteur urbaniste dans les affaires devant la Cour ne permettent de conclure à un quelconque désistement d'instance ou à une telle prise de position des parties dans les affaires soumises aux juges *a quo*.

Pour le surplus, il appartient en principe au juge qui pose la question préjudicielle d'examiner si la réponse à la question est pertinente pour trancher le litige pendant devant lui. Ce n'est que si tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

En ce qui concerne l'observation du Gouvernement flamand, il n'appartient pas à la Cour de juger si, après un éventuel constat de violation, il naîtrait une situation qui serait contraire aux intentions du législateur décrétoal. Etant donné que le juge *a quo* doit tenir compte de l'intérêt de toutes les parties en cause, ainsi que de l'intérêt général, la pertinence de la question ne saurait dépendre de l'éventuel avantage qu'en retirerait une des parties.

B.2.5. Dès lors qu'il n'apparaît pas que les questions préjudicielles seraient manifestement sans utilité pour la solution des litiges soumis aux juges *a quo*, les exceptions doivent être rejetées.

Quant aux interventions

B.3.1. L'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose :

« Lorsque la Cour constitutionnelle statue, à titre préjudiciel, sur les questions visées à l'article 26, toute personne justifiant d'un intérêt dans la cause devant la juridiction qui ordonne le renvoi, peut adresser un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige ».

B.3.2. Pour justifier d'un intérêt, conformément à l'article 87, § 1er, précité, les personnes qui souhaitent intervenir dans une procédure préjudicielle doivent invoquer, dans leur mémoire, suffisamment d'éléments permettant d'établir que la réponse de la Cour aux questions préjudicielles peut avoir une incidence directe sur leur situation personnelle.

B.3.3. La SCA « Verschaeve-Grouset & C^o » fait valoir qu'une procédure analogue dans laquelle elle est partie a été reportée en raison des questions préjudicielles posées dans l'affaire n° 4824.

La SCA « Verschaeve-Grouset & C^o » justifie ainsi d'un intérêt suffisant pour intervenir.

B.3.4. M. Morel fait valoir qu'il a interjeté appel d'un jugement du Tribunal correctionnel d'Anvers ordonnant une mesure de réparation et que l'inspecteur urbaniste a demandé, en appel, que des questions préjudicielles soient posées à la Cour. M. Morel conteste l'intérêt et la qualité de l'inspecteur urbaniste pour demander que des questions préjudicielles soient posées. La Cour d'appel a joint cette contestation au fond de l'affaire, qui sera traitée à l'audience du 29 septembre 2010.

M. Morel justifie ainsi d'un intérêt suffisant pour intervenir.

B.3.5. D. Kenis, J. Rombouts et la SPRL « Kenis Industriebouw », J. Geurts et la SA « Jonelinvest » font valoir qu'ils sont parties à des affaires analogues et que la juridiction saisie a décidé de ne pas poser de questions préjudicielles mais d'attendre la réponse de la Cour dans l'actuelle procédure.

D. Kenis, J. Rombouts et la SPRL « Kenis Industriebouw », J. Geurts et la SA « Jonelinvest » justifient ainsi d'un intérêt suffisant pour intervenir.

B.3.6. J. Wienen et P. Vande Castele invoquent leur qualité de tiers lésés dans des affaires correctionnelles dans lesquelles les propriétaires de parcelles voisines sont poursuivis pour des infractions en matière d'urbanisme.

Ils font valoir qu'un tiers lésé a intérêt à ce que le juge (pénal) examine et fasse droit à l'action dans les délais et à ce qu'il ordonne la réparation en nature, ce à quoi les dispositions en cause font obstacle.

J. Wienen et P. Vande Castele justifient ainsi d'un intérêt suffisant pour intervenir.

Les intimés dans l'affaire n° 4824 et le Gouvernement flamand font certes valoir que l'action en réparation n'a été intentée par un « tiers lésé » dans aucune des affaires soumises au juge *a quo*. La réponse de la Cour aux questions préjudicielles peut toutefois être pertinente pour les affaires dans lesquelles J. Wienen et P. Vande Castele sont parties : s'il est répondu par la négative aux questions, le juge pénal ne pourra accueillir l'action en réparation publique et ces parties, en tant que parties civiles, perdront l'avantage procédural de pouvoir se joindre à l'action publique en réparation.

B.3.7. Le Gouvernement flamand, J. Wienen et P. Vande Castele font valoir que les interventions de J. Geurts et de la SA « Jonelinvest » sont irrecevables, parce que, dans leurs mémoires, ces parties n'ont pas pris position sur le fond.

Etant donné que, dans leur mémoire en réponse, J. Geurts et la SA « Jonelinvest » se rallient simplement à l'argumentation développée dans le mémoire du Gouvernement flamand, la Cour n'a pas à examiner si, du fait de cette intervention, les droits de défense des autres parties seraient compromis et s'il y aurait lieu, pour cette raison, de déclarer l'intervention irrecevable ou de prévoir une possibilité complémentaire de formuler une argumentation écrite, au cas où une réplique orale à l'audience n'aurait pas suffi.

Quant au rôle de l'inspecteur urbaniste

B.4.1. Il ressort des données des affaires soumises à la juridiction *a quo* que l'inspecteur urbaniste a, dans chaque affaire, pris l'initiative des actions en réparation en cause. L'arrêt de renvoi dans les affaires n^{os} 4824 et 4861 fait apparaître que les deux premières questions préjudicielles ont été posées à la demande de l'inspecteur urbaniste et, dans l'affaire n° 4861, également la troisième question, qui présente de fortes similitudes avec la troisième question dans les affaires n^{os} 4824, 4844 et 4845.

B.4.2. Les parties M. Morel, D. Kenis, J. Rombouts et la SPRL « Kenis Industriebouw », J. Geurts et la SA « Jonelinvest » contestent la qualité et l'intérêt de l'inspecteur urbaniste à demander que ces questions soient posées. Ces parties contestent également que l'inspecteur urbaniste puisse ester en justice devant la Cour.

B.4.3. Il appartient en principe au juge *a quo* d'apprécier la nécessité de poser une question préjudicielle à la Cour.

Il n'appartient pas à la Cour de statuer sur la qualité et l'intérêt de l'inspecteur urbaniste, dans les affaires soumises à la juridiction *a quo*, pour solliciter de poser des questions préjudicielles.

Dès lors que l'inspecteur urbaniste n'intervient devant la Cour dans aucune des affaires jointes, la Cour ne doit pas se prononcer sur la question de savoir si une telle intervention est recevable ou non.

Quant à la première question préjudicielle dans les affaires n^{os} 4824, 4844, 4845 et 4861

B.5.1. La Cour est invitée à contrôler l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire au regard de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, combinés ou non avec le principe de légalité et avec le principe de confiance.

La question est de savoir si « le droit de propriété du tiers lésé par le maintien d'une construction illégale » est violé en ce que l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire empêche qu'une action « publique » en réparation intentée dans les délais et fondée sur le maintien d'infractions en matière d'urbanisme soit encore accueillie après le 1er septembre 2009.

B.5.2. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle des dispositions en cause.

B.5.3. Les intimés dans l'affaire n° 4824 et le Gouvernement flamand font valoir que la question est irrecevable, au motif qu'il n'apparaîtrait pas en quoi consisterait l'éventuelle violation des dispositions invoquées.

Il est exact qu'il ne saurait être question d'une violation de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme à l'égard de l'inspecteur urbaniste et du collège des bourgmestre et échevins, qui sont compétents pour intenter une action en réparation : en effet, ces autorités n'agissent pas en l'espèce en tant que « tiers lésés » en vue de défendre un quelconque droit de propriété.

Dans la mesure où il peut être supposé que le « tiers lésé » dans la question préjudicielle vise la personne qui subirait des nuisances du fait du maintien d'une infraction en matière d'urbanisme, en particulier en tant que propriétaire d'une parcelle voisine, il apparaît de manière suffisamment claire en quoi la disposition en cause peut être contrôlée au regard des normes invoquées.

Les exceptions sont rejetées.

B.5.4. L'action « publique » en réparation visée dans la question est intentée par l'inspecteur urbaniste ou par le collège des bourgmestre et échevins dans l'intérêt général, en vue de sauvegarder le bon aménagement du territoire.

L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'empêche pas que le tiers lésé par le maintien de la construction illégale défende ses intérêts privés, en particulier en tant que propriétaire d'une parcelle voisine. Il peut encore tenter une action afin de faire cesser les dommages qu'il subirait, par une réparation en nature, ou tout au moins afin de se faire indemniser pour des situations qui continuent de constituer une faute quasi délictuelle.

Pour le surplus, l'action publique en réparation reste possible pour les infractions constituées par une construction ou pour les infractions de maintien dans les zones vulnérables du point de vue spatial ainsi que pour les actions qui peuvent encore être fondées sur des infractions constituées par une construction dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial.

Le tiers lésé perd un avantage s'il s'est joint à l'action en réparation intentée par l'inspecteur urbaniste, dès lors que cette action en réparation ne peut plus être accueillie en application de la disposition en cause. La perte de cet avantage ne concerne toutefois pas le droit de propriété du tiers lésé, mais sa situation procédurale, en conséquence de son choix de ne pas défendre lui-même ses intérêts privés et de se joindre simplement à l'action publique en réparation. Le cas échéant, il appartient au tiers lésé de faire valoir ses intérêts privés, en ce compris son droit de propriété.

Le tiers lésé par la construction illégale n'est donc pas affecté dans son droit de propriété par l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire, droit de propriété qui est garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.5.5. Le contrôle au regard du principe de légalité et du principe de confiance, lus en combinaison avec les normes de référence précitées, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.5.6. Il n'y a pas lieu de faire droit à la demande des parties intervenantes J. Wielen et P. Vande Castele de contrôler la disposition en cause au regard de normes de référence autres que celles qui sont invoquées dans la question préjudicielle, les parties ne pouvant modifier ou étendre la portée d'une question préjudicielle.

B.5.7. La première question préjudicielle dans les affaires n^{os} 4824, 4844, 4845 et 4861 appelle une réponse négative.

Quant à la deuxième question préjudicielle dans les affaires n^{os} 4824, 4844, 4845 et 4861

B.6.1. La Cour est invitée à contrôler si l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole le « principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution » en ce qu'il est mis fin à l'action publique en réparation qui est déjà pendante devant le juge. Selon la question, cette extinction est « la suite d'une dépenalisation de l'infraction de maintien », alors que cette dépenalisation « laisse intacte, tant *de facto* que *de jure*, l'atteinte concrète au bon aménagement du territoire ».

B.6.2. La question préjudicielle concerne plus particulièrement le « droit à la protection d'un environnement sain », consacré par l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution.

La Cour a jugé que cette disposition implique une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général (arrêts n^{os} 135/2006 du 14 septembre 2006, B.10, 137/2006 du 14 septembre 2006, B.7.1, 145/2006 du 28 septembre 2006, B.5.1, 87/2007 du 20 juin 2007, B.5, 114/2008 du 31 juillet 2008, B.3 et 121/2008 du 1er septembre 2008, B.11.1).

B.6.3. Les intimés dans l'affaire n^o 4824 affirment que l'obligation de *standstill* déduit de l'article 23 de la Constitution porte sur le droit à un environnement sain et non sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme. L'intimé dans l'affaire n^o 4861 fait valoir que l'article 23 de la Constitution porte exclusivement sur les aspects de l'environnement qui

peuvent avoir une incidence négative sur la santé du citoyen et qu'il ne garantit pas un droit à un environnement esthétique.

Toute mesure relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire n'a pas *ipso facto* une incidence sur le droit à un environnement sain, au sens de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution. En l'espèce, il peut toutefois être admis que la disposition en cause, qui s'oppose de manière générale à ce que le juge fasse droit, après le 1er septembre 2009, à des actions publiques en réparation qui concernent le maintien de situations contraires à la réglementation relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire - même si tel est seulement le cas dans des zones autres que les « zones vulnérables du point de vue spatial » -, a une portée qui entre en tout cas partiellement dans le champ d'application de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

B.6.4. Selon les intimés dans l'affaire n° 4824, les droits énumérés à l'article 23 de la Constitution bénéficient aux justiciables et non aux autorités telles que l'inspecteur urbaniste ou le collège des bourgmestre et échevins. L'intimé dans l'affaire n° 4861 fait valoir que la Région flamande n'est pas titulaire des droits fondamentaux mais en est débitrice. La question qui porte sur l'action en réparation intentée par l'autorité serait dès lors irrecevable.

La circonstance que la deuxième question préjudicielle a été posée à la demande de l'inspecteur urbaniste n'enlève rien au fait que c'est finalement la juridiction *a quo* qui décide de la pertinence de la question, en tenant compte des intérêts des parties en cause comme de l'intérêt général.

L'exception est rejetée.

B.6.5. En adoptant l'article 7 du décret du 4 juin 2003, qui est devenu l'article 6.1.1, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire, le législateur décrétoal flamand a estimé, dans le cadre de son pouvoir d'appréciation, que le maintien d'une situation irrégulière dans des zones autres que les zones vulnérables d'un point de vue spatial ne devait plus être considéré comme une infraction continue. En combinaison avec l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire, il apparaît que le but était d'emblée de supprimer cette incrimination. Il ressort des travaux préparatoires, cités en B.1.4.2, de l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire, en cause, que le

législateur décrétoal a en outre estimé qu'il ne se justifiait plus, d'un point de vue social, d'encore faire droit à la remise en état des lieux à la demande de l'inspecteur urbaniste ou du collège des bourgmestre et échevins.

Dès lors qu'il considère que le maintien d'infractions en matière d'urbanisme dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial ne doit plus être réprimé, le législateur décrétoal a raisonnablement pu considérer qu'il était justifié, dans l'intérêt général, d'éviter également que des actions publiques en réparation toujours pendantes soient encore accueillies à partir du 1er septembre 2009, date d'entrée en vigueur du décret de la Région flamande du 27 mars 2009.

B.6.6. Dans les zones vulnérables du point de vue spatial, les infractions énumérées à l'article 6.1.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire restent punissables et l'action publique en réparation peut également encore être exercée. L'action publique en réparation peut également être accueillie lorsqu'elle est fondée sur des infractions constituées par une construction dans des zones autres que des zones vulnérables du point de vue spatial. La mesure est dès lors limitée aux cas où l'action en réparation était encore pendante au 1er septembre 2009 pour des faits de maintien dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial.

Pour le surplus, le législateur décrétoal a uniquement adopté une réglementation pour l'action publique en réparation et il n'a dès lors pas porté atteinte aux droits des personnes de faire cesser le dommage qu'elles subiraient, par exemple en tant que propriétaire d'une parcelle voisine, par une réparation en nature, ou tout au moins de se faire indemniser pour les situations qui continuent de constituer une faute quasi délictuelle.

B.6.7. Il s'ensuit que l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'entraîne pas en l'espèce une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement ou une réduction sensible qui ne puisse être justifiée par des motifs d'intérêt général qui la fondent.

B.6.8. La deuxième question préjudicielle dans les affaires n^{os} 4824, 4844, 4845 en 4861 appelle une réponse négative.

Quant à la troisième question préjudicielle dans les affaires n^{os} 4824, 4844, 4845 et 4861

B.7.1. Contrairement à la question préjudicielle précédente, qui portait uniquement sur l'alinéa 4 de l'article 6.1.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire, cette question invite la Cour à contrôler également l'article 6.1.1, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire au regard du « principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution ».

Dans la troisième question préjudicielle posée dans l'affaire n° 4861, qui est fort comparable, l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire est en outre mentionné.

Ces questions doivent être examinées conjointement, l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire constituant un tout indissociable avec l'article 6.1.1, alinéa 3.

B.7.2. En l'espèce, la question est de savoir si l'obligation de *standstill* est violée en ce que les dispositions en cause, lues en combinaison, rendent impossible l'imposition d'une mesure de réparation sur la base de faits de maintien dans une zone non vulnérable du point de vue spatial. Selon la question, la possibilité d'intenter une action publique en réparation dépend donc de l'éventuelle poursuite et déclaration de culpabilité de l'auteur de l'infraction constituée par la construction, « alors que cette circonstance est sans (aucun) rapport avec le dommage que la situation illégale cause au bon aménagement du territoire ».

B.7.3. Lors de l'examen de la deuxième question préjudicielle, ont déjà été exposés les motifs d'intérêt général qui ont amené le législateur décentralisé à dépenaliser le maintien d'infractions en matière d'urbanisme dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial (article 6.1.1, alinéa 3, et article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire) et, partant, à éviter qu'il soit encore fait droit à des actions publiques en réparation (article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Par ailleurs, il a été exposé que, dans les zones vulnérables du point de vue spatial, les infractions énumérées à l'article 6.1.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire restent

punissables et l'action publique en réparation demeure possible, qu'il en va de même pour les infractions constituées par une construction, même dans des zones autres que les zones vulnérables du point de vue spatial, et que le législateur décretaal n'a pas porté atteinte au droit des personnes de faire cesser le dommage éventuellement subi, par exemple en tant que propriétaire d'une parcelle voisine, par une réparation en nature ou tout au moins de se faire indemniser pour les situations qui continuent de constituer une faute quasi délictuelle.

B.7.4. La conclusion de la Cour selon laquelle l'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'entraîne pas une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement ou une réduction sensible qui ne puisse être justifiée par des motifs d'intérêt général, s'impose tout autant à l'égard de l'alinéa 3 de cet article et à l'égard de l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.7.5. La troisième question préjudicielle dans les affaires n^{os} 4824, 4844, 4845 et 4861 appelle une réponse négative.

Quant à la quatrième question préjudicielle dans les affaires n^{os} 4824, 4844 et 4845 et quant à l'unique question préjudicielle dans l'affaire 4832

B.8.1. La Cour est invitée à contrôler l'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

La question invite à comparer la catégorie des personnes qui maintiennent une infraction en matière d'urbanisme dans des zones autres que des zones vulnérables du point de vue spatial et auxquelles l'infraction constituée par la construction ne peut être imputée, mais pour laquelle le constructeur est déclaré coupable, avec la catégorie des personnes qui maintiennent une infraction en matière d'urbanisme dans des zones autres que des zones vulnérables du point de vue spatial et auxquelles l'infraction constituée par la construction ne peut être imputée, mais pour laquelle le constructeur n'est pas déclaré coupable. Seule la première catégorie de personnes devra, le cas échéant, subir les effets d'une mesure de réparation. Sous cet angle, les deux catégories de personnes sont comparables.

Contrairement à ce que soutient la SCA « Verschaeve-Grouset & C^o », la question ne porte pas sur une comparaison entre des situations dans une zone vulnérable du point de vue spatial et des situations en dehors de ces zones.

B.8.2. Le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845 fait valoir que la réponse à la question ne contribue pas à la solution du litige pendant devant le juge *a quo*. Etant donné que la mesure de réparation a été ordonnée, dans l'instance soumise au juge *a quo*, contre le premier intimé en tant que constructeur, la question hypothétique concernant un cas dans lequel le constructeur n'est pas poursuivi ou ne peut plus être poursuivi pour l'infraction relative à la construction serait dénuée de pertinence.

Même s'il n'était plus possible d'intenter contre lui une action en réparation en tant que personne qui maintient la situation, le deuxième intimé dans l'affaire n° 4845 peut être confronté aux conséquences de la condamnation pénale, pour l'infraction relative à la construction, du premier prévenu, qui a également été condamné à une remise en l'état. La question préjudicielle vise précisément à savoir s'il est discriminatoire que les personnes qui maintiennent une situation doivent subir cette mesure de réparation lorsque l'auteur de l'infraction constituée par la construction est condamné mais ne doivent pas subir cette mesure de réparation lorsqu'il n'y a pas de condamnation pour l'infraction constituée par la construction.

L'exception est rejetée.

B.8.3. La différence de traitement repose sur un critère de distinction objectif : dans le premier cas décrit en B.8.1, l'auteur de l'infraction constituée par la construction dans des zones autres que des zones vulnérables du point de vue spatial peut être condamné; dans le second cas, il ne peut l'être.

Par les dispositions en cause, le législateur décrétoal a voulu, d'une part, que les faits de maintien d'infractions en matière d'urbanisme dans des zones autres que des zones vulnérables du point de vue spatial ne soient plus punissables et que l'action publique en réparation qui serait uniquement fondée sur ce maintien ne soit plus accueillie à partir du 1er septembre 2009 et, d'autre part, que les infractions constituées par une construction

restent punissables - qu'il s'agisse ou non d'une zone vulnérable du point de vue spatial - et que l'action en réparation demeure possible.

A la lumière de cet objectif et compte tenu du caractère réel de l'action en réparation, il est raisonnablement justifié que cette action puisse encore être accueillie lorsque le constructeur est déclaré coupable, d'autres personnes devant, le cas échéant, aussi subir les conséquences de la mesure de réparation.

Ces mesures améliorent l'équilibre entre, d'une part, l'objectif de répression et de remise en l'état à l'égard de ceux qui sont reconnus coupables de l'infraction constituée par une construction et, d'autre part, la recherche d'une plus grande sécurité juridique pour ceux qui acquièrent des droits sur le bien concerné et qui peuvent uniquement encore être inquiétés si l'auteur de l'infraction constituée par la construction est condamné. Par ailleurs, le législateur décrétoal a prévu une série de mesures d'information qui permettent aux personnes qui acquièrent des droits sur le bien concerné d'être informées d'irrégularités urbanistiques dont le bien serait entaché et d'éventuelles actions qui seraient pendantes concernant ce bien.

Enfin, le législateur décrétoal n'a pas porté atteinte au droit des personnes de faire cesser le dommage qu'elles subiraient, par exemple en tant que propriétaire d'une parcelle voisine, par une réparation en nature ou tout au moins de se faire indemniser pour les situations qui continuent de constituer une faute quasi délictuelle.

B.8.4. La quatrième question préjudicielle dans les affaires 4824, 4844 et 4845 et l'unique question préjudicielle dans l'affaire n° 4832 appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 6.1.1, alinéa 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire (« Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening »), coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009, ne viole pas l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

- L'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, et l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne violent pas l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution.

- L'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, du Code flamand de l'aménagement du territoire 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 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 29 juillet 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt