

Numéros du rôle : 4887, 4891, 4899 et 4917
Arrêt n° 2/2011 du 13 janvier 2011

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives aux articles 6.1.1, alinéas 3 et 4, 6.1.2 et 6.1.47, alinéa 1er, du « Code flamand de l'aménagement du territoire » (coordination du 15 mai 2009), posées par le Tribunal de première instance de Courtrai et la Cour d'appel de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman et P. Nihoul, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Melchior, 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 jugement du 5 janvier 2010 en cause de l'inspecteur régional de l'urbanisme pour la province de Flandre occidentale contre Herman Decock, Aurore Van Neste et Me Laurence Montagne, agissant en qualité de curateur à la faillite de la SPRL « Herbofisk-H-D », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 9 mars 2010, le Tribunal de première instance de Courtrai 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, 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 ? ».

b. Par arrêt du 26 février 2010 en cause de la Région flamande contre Helena Verhaeghe, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 10 mars 2010, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 6.1.1, alinéa 3, 6.1.47, alinéa 1er, 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'un ordre de cessation pour cause de faits de maintien et font ainsi dépendre *de facto* la possibilité pour l'autorité d'éviter 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 ? ».

c. Par arrêt du 5 mars 2010 en cause de l'inspecteur régional de l'urbanisme pour la province de Flandre occidentale contre Luc Sanders, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 18 mars 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, 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 ? ».

d. Par arrêt du 26 mars 2010 en cause de l'inspecteur régional de l'urbanisme pour la province de Flandre occidentale contre Yves Van Dorpe et Nancy Timmerman, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 14 avril 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 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 ?

2. 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 tout à fait impossible l'imposition d'une mesure de réparation pour faits de maintien et font ainsi dépendre *de facto* la possibilité pour l'autorité de réparer des situations illégales de l'existence 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 causé 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 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 ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 4887, 4891, 4899 et 4917 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- Helena Verhaeghe, demeurant à 8310 Assebroek, Astridlaan 69;
- Luc Sanders, demeurant à 8470 Gistel, Nieuwland 10;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 24 novembre 2010 :

- ont comparu :
 - . Me J.-F. De Bock, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me A. Van Brabant, avocat au barreau de Bruges, pour Helena Verhaeghe;
 - . Me J. Goethals *loco* Me A. Lust, avocats au barreau de Bruges, pour Luc Sanders;
 - . Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs A. Alen et R. Henneuse 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 précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Dans les litiges qui ont donné lieu aux questions préjudicielles posées dans les affaires n^{os} 4887, 4899 et 4917, 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.

Les juridictions *a quo* constatent 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 du 15 mai 2009, y fait obstacle depuis son entrée en vigueur à cette date.

Dans le litige qui a donné lieu à la question préjudicielle posée dans l'affaire n° 4891, la contestation porte sur un ordre de cessation du 4 septembre 2008 qui a été confirmé par l'inspecteur urbaniste le 15 septembre 2008.

Les juridictions *a quo* posent ensuite les questions préjudicielles mentionnées plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle posée dans les affaires n^{os} 4887 et 4899

A.1.1. Selon l'intimé dans l'affaire n° 4899, 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.1.2. En l'espèce, la demande de réparation a été introduite par citation du 30 janvier 2004, 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.1.3. L'intimé dans l'affaire n° 4899 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° 4899 estime que la question est, dans cette mesure, irrecevable.

A.1.4. En ordre subsidiaire, l'intimé dans l'affaire n° 4899 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 actions 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.2.1. 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.2.2. 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.2.3. Selon le Gouvernement flamand, il n'y a en tout cas pas d'atteinte disproportionnée au droit de propriété. Il appartient au législateur décrétoal 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.

Quant à la deuxième question préjudicielle posée dans les affaires n^{os} 4887 et 4899 et quant à la première question préjudicielle posée dans l'affaire n^o 4917

A.3.1. L'intimé dans l'affaire n^o 4899 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 décrétoal a dépenalisé l'infraction de maintien, alors qu'en l'espèce, la demande de réparation a été introduite le 30 janvier 2004, donc longtemps après la dépenalisation.

A.3.2. 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.3.3. Selon l'intimé dans l'affaire n° 4899, 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.4.1. 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 posée dans les affaires n^{os} 4887 et 4899.

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.4.2. 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.

Quant à la troisième question préjudicielle posée dans les affaires n^{os} 4887 et 4899, quant à la question préjudicielle posée dans l'affaire n° 4891 et quant à la deuxième question préjudicielle posée dans l'affaire n° 4917

A.5.1. L'intimé dans l'affaire n° 4899 observe que la troisième question préjudicielle posée dans cette affaire 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° 4899 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.5.2. 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.5.3. Il appartient au législateur décrétal 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.6.1. L'intimé dans l'affaire n° 4891 estime qu'en ce qui concerne la question préjudicielle posée dans cette affaire, le juge *a quo* part d'une prémisse erronée, à savoir que la demande d'une mesure de réparation à l'égard d'infractions en matière d'urbanisme commises dans des zones non vulnérables du point de vue spatial serait devenue « totalement impossible » à la suite des dispositions en cause.

Le législateur décrétal a seulement correctement mis en balance les droits du citoyen et ceux de l'autorité publique, ce qui se traduit dans le délai de prescription de cinq ans pour engager une poursuite civile. Ce délai n'est pas trop bref, puisque l'autorité publique dispose d'un délai identique pour poursuivre au pénal l'infraction en matière d'urbanisme.

A.6.2. En ce qui concerne la violation du principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution, en ce que l'autorité publique ne pourrait plus introduire de demande de réparation pour cause de maintien de situations illégales dans des zones non vulnérables, l'intimé dans l'affaire n° 4891 estime que les dispositions en cause sont des dispositions interprétatives à effet rétroactif. Dès lors, le principe de *standstill* ne saurait être violé, puisqu'il n'a jamais pu y avoir de niveau de protection plus élevé.

A.7.1. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle dans les affaires n°s 4887 et 4899, la question préjudicielle dans l'affaire n° 4891 et la deuxième question préjudicielle dans l'affaire n° 4917, 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 ou d'imposer un ordre de cessation.

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 décrétal 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 renforcer tout de même quelque peu la sécurité juridique. Il n'y a pas de raison d'en décider autrement en ce qui concerne l'ordre de cessation : même si celui-ci constitue une mesure moins drastique à l'égard de la situation du justiciable qui a commis l'infraction, la circonstance que l'infraction de maintien est dépenalisée justifie que la cessation de cette infraction ne puisse plus non plus être ordonnée.

Le législateur décrétal 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. Rien n'empêche que la réparation soit demandée et que la cessation soit ordonnée à l'égard de l'infraction en matière d'urbanisme constituée par la construction, laquelle reste toujours punissable dans une zone non vulnérable du point de vue spatial. Par ailleurs, il sera possible d'ordonner la cessation et de demander la réparation de l'infraction de maintien commise dans une zone vulnérable du point de vue spatial.

Le Gouvernement flamand fait encore observer à cet égard que le législateur décrétal 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.7.2. La circonstance que la cessation du maintien d'une situation irrégulière dans une zone non vulnérable du point de vue spatial ne peut, à la différence de la demande de réparation, être ordonnée par ou à l'initiative d'un particulier, même si celui-ci est préjudicié, ne porte pas atteinte à ce qui précède. Le Gouvernement flamand rappelle à cet égard que la Cour est uniquement interrogée sur la compatibilité de la réglementation en cause avec le principe de *standstill* en matière de protection d'un environnement sain. Avant l'entrée en vigueur de la réglementation en cause aussi, seuls les fonctionnaires, agents ou officiers de police judiciaire disposaient de la possibilité d'ordonner la cessation d'actes irréguliers. La réglementation en cause n'y apporte pas de changement, de sorte qu'il n'y a aucun recul. Ceci ne signifie du reste pas qu'un tiers particulier préjudicié par le maintien d'une situation irrégulière dans une zone non vulnérable du point de vue spatial ne disposerait d'aucune possibilité pour faire ordonner la cessation de certains actes. A cet égard, le Gouvernement flamand renvoie à l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement.

A.7.3. 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 dans les affaires n^{os} 4887 et 4899, qu'il n'existe pas de réduction sensible du niveau de protection qui ne puisse être justifiée par des motifs d'intérêt général.

Quant à la troisième question préjudicielle posée dans l'affaire n° 4917

A.8.1. Le Gouvernement flamand estime que la question préjudicielle n'est pas pertinente pour la solution du litige qui a donné à la question préjudicielle. En effet, la juridiction *a quo* a constaté que l'infraction constituée par la construction, pour laquelle la réparation est demandée, était déjà prescrite avant l'introduction de la demande de réparation, de sorte que dans l'affaire qui a donné lieu à la question préjudicielle, il n'y a pas de partie à laquelle l'infraction en matière de construction puisse encore être imputée. On ne voit pas comment une éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité de la réglementation en cause pourrait y apporter un quelconque changement.

A.8.2. 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.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 6.1.1, alinéas 3 et 4, sur l'article 6.1.2 et sur l'article 6.1.47, alinéa premier, 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 1er (« Dispositions pénales »), division 1ère (« Sanctions pénales ») et division 7 (« Cessation des travaux ou actes exécutés en infraction »), 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 décretal 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 dépenaliser 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 27 mars 2009.

B.1.4.2. L'objectif que le législateur décrétoal 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 dépenalisation 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 dépenalisé) 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 dépenalisation.

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 6.1.47, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire (précédemment l'article 154, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999) dispose :

« Les fonctionnaires, agents ou officiers de police judiciaire visés à l'article 6.1.5 peuvent ordonner oralement et sur place la cessation immédiate des travaux, des actes ou de l'utilisation, lorsqu'ils constatent que le travail, les actes ou les modifications constituent une infraction au sens de l'article 6.1.1 ou lorsque l'obligation de l'article 4.7.19, § 4, n'a pas été respectée ».

B.1.6. 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 aux juges *a quo*, qui portent sur des demandes intentées par l'inspecteur urbaniste en vue de la remise en l'état ou en vue de la cessation de l'utilisation contraire, la Cour se limite à l'examen, d'une part, de l'« action en réparation » qui poursuit la remise en l'état, faisant donc abstraction d'éventuelles demandes en réparation visant des travaux de construction ou d'adaptation ou le paiement d'une plus-value et, d'autre part, de l'« ordre de cessation », dans la mesure où la question préjudicielle posée dans l'affaire n° 4891 porte sur la constitutionnalité de la suppression du caractère punissable du maintien d'une infraction en matière d'urbanisme se trouvant à la base de l'ordre de cessation.

Quant à la pertinence des questions préjudicielles

B.2.1. L'intimé dans l'affaire n° 4899 fait valoir que la première question préjudicielle posée dans cette affaire n'appelle pas de réponse de la Cour, puisqu'elle ne porterait pas sur l'affaire ayant donné lieu à la question préjudicielle. Selon cet intimé, la Cour ne doit pas répondre à des questions qui sont sans utilité pour l'affaire au fond.

B.2.2. Le Gouvernement flamand estime que la troisième question préjudicielle dans l'affaire n° 4917 n'est pas pertinente pour la solution du litige au fond, puisque la juridiction *a quo* a constaté que l'infraction constituée par la construction pour laquelle la réparation est demandée était déjà prescrite avant que l'action en réparation eut été intentée, de sorte que dans ce litige, il n'y a pas de partie à laquelle cette infraction constituée par la construction puisse encore être imputée. Selon lui, on ne voit pas comment une éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité de la réglementation en cause pourrait y changer quelque chose.

B.2.3. 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 dont il est saisi. 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 faut constater que la troisième question préjudicielle dans l'affaire n° 4917 vise précisément à savoir s'il est discriminatoire que les personnes qui maintiennent une situation doivent subir la 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.

B.2.4. 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 à la première question préjudicielle posée dans les affaires n^{os} 4887 et 4899

B.3.1. 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.3.2. 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.3.3. Le Gouvernement flamand fait 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 collègue 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.

L'exception est rejetée.

B.3.4. 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.3.5. 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.3.6. La première question préjudicielle posée dans les affaires n^{os} 4887 et 4899 appelle une réponse négative.

Quant à la deuxième question préjudicielle posée dans les affaires n^{os} 4887 et 4899 et quant à la première question préjudicielle posée dans l'affaire n^o 4917

B.4.1. Il est demandé à la Cour 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.4.2. 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, 94/2010 du 29 juillet 2010, B.6.2 et 113/2010 du 14 octobre 2010, B.3.2).

B.4.3. L'intimé dans l'affaire n^o 4899 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^o, 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.4.4. L'intimé dans l'affaire n° 4899 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 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.4.5. 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.4.6. 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 encore toujours être exercée 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 décretaal 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.4.7. 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 les motifs d'intérêt général qui la fondent.

B.4.8. La deuxième question préjudicielle posée dans les affaires n^{os} 4887 et 4899 et la première question préjudicielle posée dans l'affaire n^o 4917 appellent une réponse négative.

Quant à la troisième question préjudicielle posée dans les affaires n^{os} 4887 et 4899 et quant à la deuxième question préjudicielle posée dans l'affaire n^o 4917

B.5.1. 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 les affaires n^{os} 4887 et 4899 et la deuxième question préjudicielle posée dans l'affaire n^o 4917, qui sont fort comparables, l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire est en outre mentionné.

Ces questions posées dans les affaires jointes n^{os} 4887, 4899 et 4917 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.5.2. 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.5.3. Lors de l'examen de la deuxième question préjudicielle posée dans les affaires n^{os} 4887 et 4899 et de la première question préjudicielle posée dans l'affaire n^o 4917, ont déjà été exposés les motifs d'intérêt général qui ont amené le législateur décrétoal à dépénaliser 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 que 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 décrétoal 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.5.4. 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.5.5. La troisième question préjudicielle posée dans les affaires n^{os} 4887 et 4899 et la deuxième question préjudicielle posée dans l'affaire n^o 4917 appellent une réponse négative.

Quant à la question préjudicielle posée dans l'affaire n^o 4891

B.6.1. Comme la question préjudicielle précédente, cette question invite la Cour à contrôler les articles 6.1.1, alinéa 3, et 6.1.2 du Code de l'aménagement du territoire au regard « du principe de *standstill*, contenu dans l'article 23 de la Constitution », étant entendu que c'est à présent l'article 6.1.47, alinéa 1er – et non l'article 6.1.1, alinéa 4 – qui est aussi mis en cause.

B.6.2. 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'un ordre de cessation sur la base de faits de maintien dans une zone non vulnérable du point de vue spatial. Selon la question, la possibilité d'éviter des situations illégales dépend en fait 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.6.3. Lors de l'examen de la question préjudicielle précédente, la Cour a conclu, en ce qui concerne l'action en réparation, que l'article 6.1.1, alinéa 3, et l'article 6.1.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire n'entraînent ni une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement ni une réduction sensible qui ne puisse être justifiée par les motifs d'intérêt général qui la fondent.

B.6.4. Cette conclusion s'applique tout autant à l'article 6.1.47, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui est soumis au contrôle en combinaison avec les articles 6.1.1, alinéa 3, et 6.1.2.

Dès lors 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, le législateur décréto a raisonnablement pu considérer qu'il était justifié, dans l'intérêt général, d'éviter également que des ordres de cessation soient encore imposés, d'autant qu'un ordre de cessation a, en règle générale, des effets moins considérables pour le justiciable qu'une action en réparation. Par ailleurs, rien n'empêche que la cessation puisse être ordonnée à l'égard de l'infraction constituée par la construction, laquelle demeure encore toujours punissable, même dans des zones non vulnérables du point de vue spatial, et à l'égard de l'infraction en matière de maintien dans des zones vulnérables du point de vue spatial.

B.6.5. La question préjudicielle posée dans l'affaire n° 4891 appelle une réponse négative.

Quant à la troisième question préjudicielle posée dans l'affaire n° 4917

B.7.1. 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.

B.7.2. La différence de traitement repose sur un critère de distinction objectif : dans le premier cas décrit en B.7.1, 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.7.3. La troisième question préjudicielle posée dans l'affaire n° 4917 appelle 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, l'article 6.1.2 et l'article 6.1.47, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne violent pas l'article 23, alinéa 3, 4°, 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 13 janvier 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt