# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 19 décembre 2013 (Belgique). RG 177/2013

* Date : 19-12-2013
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20131219-1
* Numéro de rôle : 177/2013

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents M. Bossuyt et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et T. Giet, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président M. Bossuyt,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet de la question préjudicielle et procédure
Par jugement du 1er février 2013 en cause du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Rhode-Saint-Genèse contre la SA « Automobiles Alain Henneuse » et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 18 février 2013, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :
« L'article 6.1.41, § 1er, troisième phrase, [lire : article 6.1.41, § 1er, alinéa 1er, 2°,] du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il l'article 23 de la Constitution en ce qu'il prévoit que, pour les délits autres que ceux qui consistent ou consistent entre autres dans l'accomplissement d'actes contraires à un ordre de cessation ou contraires aux prescriptions urbanistiques relatives aux affectations autorisées pour la zone (pour autant qu'il n'y ait pas été dérogé valablement), le paiement de la plus-value est requis, à moins que l'autorité qui intente l'action en réparation démontre que cela nuirait manifestement de manière disproportionnée à l'aménagement local, auquel cas la remise des lieux dans leur état initial, la cessation de l'utilisation contraire ou l'exécution de travaux de construction ou d'adaptation est requise, ce qui impliquerait un abaissement considérable du niveau de protection de l'environnement par rapport aux règles antérieures ? »
(...)
III. En droit
(...)
B.1. L'article 6.1.41, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire 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. Ceci se fait, sans préjudice de l'article 6.1.7 et de l'article 6.1.8, à la requête de l'inspecteur urbaniste, ou du Collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle les travaux, les actes ou les modifications visés à l'article 6.1.1 ont été exécutés. L'action en réparation est engagée dans le respect des modalités suivantes :
1° pour les délits constitués, ou constitués entre autres, d'actes contraires à un ordre de cessation ou contraires aux prescriptions urbanistiques relatives aux affectations autorisées pour la zone, pour autant qu'il n'en ait pas été dérogé de manière valable, les actions suivantes sont requises :
a) soit la restauration de l'endroit dans son état initial ou la cessation de l'utilisation contraire,
b) soit l'exécution de travaux de construction ou d'adaptation, s'il a été clairement établi que cela suffit pour rétablir l'aménagement local;
c) soit, si la conséquence de l'infraction est manifestement compatible avec un bon aménagement du territoire, le paiement d'une somme égale à la plus-value du bien résultant de l'infraction;
2° pour les autres délits que ceux mentionnés au point 1°, le paiement d'une plus-value est requis, sauf si l'autorité instituant cette action en réparation démontre que cela porterait manifestement et de façon disproportionnée préjudice à l'aménagement local, auquel cas l'application d'une des mesures visées au point 1° est requise ».
B.2. Le régime précité a été introduit par le décret du 27 mars 2009 adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien et est entré en vigueur le 1er septembre 2009. Le littera c) du paragraphe 1er, alinéa 1er, 1°, n'a été inséré que par un décret modificatif du 11 mai 2012.
Ce paragraphe 1er, alinéa 1er, 1°, s'applique aux infractions consistant ou consistant entre autres dans l'accomplissement d'actes contraires à un ordre de cessation ou contraires aux prescriptions urbanistiques relatives aux affectations autorisées pour la zone, pour autant qu'il n'y ait pas été dérogé valablement. Pour ces infractions, c'est en principe la remise des lieux dans l'état initial ou la cessation de l'utilisation contraire qui est demandée :
« En effet, les travaux effectués sont manifestement contraires à la vision expressément établie des autorités publiques quant au bon aménagement du territoire ou sont à ce point illégitimes qu'un ordre de cessation (volontairement ignoré) a été délivré » (Doc. Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 282).
B.3. La question préjudicielle concerne le paragraphe 1er, alinéa 1er, 2°, qui s'applique à d'autres infractions que celles consistant ou consistant entre autres dans l'accomplissement d'actes contraires à un ordre de cessation ou contraires aux prescriptions urbanistiques relatives aux affectations autorisées pour la zone, pour autant qu'il n'y ait pas été dérogé valablement. Pour ces autres infractions, c'est en principe le paiement d'une somme d'argent qui est requis, égale à la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction. Ce n'est que lorsque certaines conditions sont remplies que la remise des lieux dans l'état initial ou l'exécution de travaux de construction ou d'adaptation peut être demandée. C'est en particulier le cas lorsque l'autorité qui a intenté l'action en réparation démontre que le paiement de la plus-value nuirait manifestement de manière disproportionnée à l'aménagement local.
Avant le 1er septembre 2009, l'autorité habilitée à introduire une action en réparation pouvait dans tous les cas, sans devoir remplir des conditions déterminées, requérir la remise des lieux dans l'état initial ou l'exécution de travaux de construction ou d'adaptation. Par la question préjudicielle, il est demandé à la Cour si la limitation de la liberté de choix de l'autorité habilitée à intenter une action en réparation, consécutive à la disposition en cause, viole l'article 23 de la Constitution.
B.4. L'article 23 de la Constitution dispose :
« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.
A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.
Ces droits comprennent notamment :
[...]
4° le droit à la protection d'un environnement sain;
[...] ».
B.5. L'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne la protection de l'environnement, une obligation de standstill qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.
B.6. Le fait que la liberté de choix de l'autorité habilitée à intenter l'action en réparation soit en principe limitée à la demande d'une somme d'argent égale à la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction ne s'applique pas aux infractions consistant ou consistant entre autres dans l'accomplissement d'actes contraires à un ordre de cessation ou contraires aux prescriptions urbanistiques relatives aux affectations autorisées pour la zone, pour autant qu'il n'y ait pas été dérogé valablement.
Pour les autres infractions, le paiement de la plus-value doit en principe être demandé. Cependant, cette mesure ne peut pas être imposée lorsque l'autorité qui demande la réparation « démontre que cela porterait manifestement et de manière disproportionnée préjudice à l'aménagement local ». Dans ce cas, la remise des lieux dans leur état initial ou l'exécution de travaux de construction d'adaptation est demandée.
B.7. Les conditions précitées dont le législateur décrétal a assorti la limitation de la liberté de choix de l'autorité habilitée à intenter une action en réparation forcent à constater que la disposition en cause n'a pas sensiblement réduit la protection de l'environnement, en ce compris le bon aménagement du territoire.
En effet, lorsque l'autorité qui intente l'action en réparation ne parvient pas à démontrer, sous le contrôle du tribunal qui impose la mesure de réparation, que le simple paiement de la plus-value porterait manifestement un préjudice disproportionné à l'aménagement local, il peut être raisonnablement admis que cette dernière mesure de réparation ne compromet pas le bon aménagement du territoire selon « tout arbitre normalement consciencieux » (Doc. Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 282).
Toutefois lors de l'appréciation de la mesure de réparation, il y a lieu de tenir compte, comme le fait valoir la partie demanderesse devant le juge a quo, du fait qu'une infraction qui, en soi, n'est pas suffisamment grave pour porter manifestement et de manière disproportionnée préjudice à l'aménagement local peut cependant contribuer à causer un dommage manifestement disproportionné, dans la mesure où elle encourage d'autres personnes à commettre la même infraction.
B.8. Pour le surplus, le législateur décrétal a uniquement édicté des règles pour l'action publique en réparation et 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.9. Compte tenu du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur décrétal lorsqu'il arrête sa politique en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, il n'est pas dénué de justification raisonnable de limiter la liberté de choix de l'autorité chargée d'intenter une action en réparation à la réclamation de la plus-value, lorsque les conditions imposées par la disposition en cause sont remplies.
B.10. La question préjudicielle appelle une réponse négative.
Par ces motifs,
la Cour
dit pour droit :
L'article 6.1.41, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne viole pas l'article 23 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 19 décembre 2013.
Le greffier,
F. Meersschaut
Le Président,
M. Bossuyt