

1.6

INFRACTIONS ET SANCTIONS

Michel DELNOY

professeur à l'ULiège
avocat au barreau de Liège-Huy

Zoé VROLIX

assistante à l'ULiège
avocate au barreau de Liège-Huy

Sommaire

Introduction	150
Section 1	
Régimes d'indulgences applicables aux différentes catégories d'infractions urbanistiques	152
Section 2	
Preuve et charge de la preuve de la date de l'infraction	167

Introduction

Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, c'est notamment un ensemble d'instruments normatifs, à portée générale destinés à encadrer, dans l'intérêt général, les projets immobiliers. De nos jours, il s'agit d'un joyeux bric-à-brac de plans, schémas, guides, périmètres, dont on n'identifie pas toujours clairement les spécificités et l'utilité particulière, et dont la force juridique n'est pas toujours limpide, d'autant que la possibilité d'y déroger ou de s'en « écarter » a été récemment renforcée pour favoriser un urbanisme dit « de projet »¹, dont la signification réelle n'a toujours pas été identifiée. Constituent également ce cadre normatif – et de manière quelque peu paradoxale, on doit le souligner – certains critères résiduels qui offrent une large marge d'appréciation à l'administration, comme le bon aménagement des lieux² ou le développement durable et attractif du territoire³.

Vu l'impact et la pérennité des projets immobiliers une fois réalisés, il est préférable d'organiser le contrôle de leur conformité à ces normes et critères *avant* qu'ils soient réalisés. L'instrument par excellence pour faire réaliser semblable contrôle *a priori* par l'administration, c'est l'autorisation administrative. En droit de l'urbanisme, elle prend la forme du permis d'urbanisme, délivré en suivant l'une ou l'autre procédure d'instruction, dont la complexité est source de fascination.

On peut cependant craindre que le permis requis ne soit pas demandé ou, qu'une fois délivré, il ne soit pas respecté. Il faut donc également organiser un contrôle *a posteriori*, qui intervient après la réalisation des projets immobiliers. Il est fait d'infractions et de sanctions. Les infractions sont identifiées à l'article D.VII.1 du CoDT : construire sans permis d'urbanisme, violer le plan de secteur, ne pas respecter le permis obtenu, etc. Les sanctions⁴ infligées en justice⁵ sont de trois ordres : répressives (amende et/ou emprisonnement), restitutives (remise en état des lieux par démolition, etc.) et civiles (annulation ou impossibilité de conclure un contrat de mutation immobilière, mise en cause de la responsabilité civile ou professionnelle, etc.).

En pratique, cependant, en Région wallonne en tout cas, les infractions d'urbanisme donnent rarement lieu à des sanctions répressives ou restitutives. Dans le chef des particuliers à tout le moins⁶, la peur du gendarme est faible et le droit de l'urbanisme a reperdu du terrain⁷. Le législateur a une part de res-

¹ Doc., Parl. w., sess. ord. 2015-2016, n° 942/1, pp. 5-7.

² Art. 1^{er} du CWATUPE, remplacé en 2017 par le Code du développement territorial (CoDT).

³ Art. D.I.1, § 1^{er}, du CoDT.

⁴ Entendues ici dans un sens large.

⁵ S'y ajoute la sanction administrative du refus de permis lié au bien infractionnel.

⁶ Les infractions reprochées aux professionnels de l'immobilier sont relativement rares. La nécessité de préserver leur réputation tant vis-à-vis des acheteurs potentiels que des administrations y est sans doute pour beaucoup.

⁷ Ce que la multiplication des instruments normatifs à portée incertaine, couplée paradoxalement à une facilitation de la possibilité de s'en écarter, favorise également.

pensabilité dans cette situation : alors que le régime des infractions et sanctions urbanistiques avait fait l'objet d'un durcissement en 2007⁸, le législateur wallon a plus récemment, au contraire, largement assoupli ce régime, en adoptant le CoDT d'abord⁹, et en le modifiant ensuite par un décret du 16 novembre 2017¹⁰. Sans le compenser par exemple par la réinstauration d'un régime sérieux de contrôle de conformité des travaux après leur réalisation, cet assouplissement se traduit par la mise en place de divers régimes que nous avons qualifiés d'« indulgences législatives »¹¹, présentés comme poursuivant l'objectif d'améliorer la sécurité juridique des transactions immobilières¹². Certaines indulgences législatives sont en vigueur depuis le 1^{er} juin 2017¹³; d'autres depuis le 17 décembre 2017¹⁴.

S'il reste malgré tout conseillé d'être attentif au droit de l'urbanisme, c'est notamment en raison des transactions immobilières. Le régime des infractions d'urbanisme peut en effet rapidement se rappeler au souvenir du propriétaire qui veut céder son immeuble, ainsi qu'à celui qui l'aide à le faire, comme le notaire, l'agent immobilier ou l'avocat, dans le cadre de la rédaction du contrat de cession : après avoir constaté l'existence d'une infraction d'urbanisme¹⁵, l'acquéreur peut négocier une réduction du prix d'achat, demander l'annulation du contrat et/ou mettre en cause la responsabilité des professionnels qui viennent d'être évoqués.

Dans les lignes qui suivent¹⁶, nous commencerons par examiner les différentes catégories d'infractions urbanistiques et les régimes d'indulgences légis-

⁸ Décret du 24 mai 2007 relatif aux infractions et sanctions en matière d'urbanisme, *M.B.*, 18 juin 2007.

⁹ Décret du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du développement territorial, *M.B.*, 14 novembre 2016.

¹⁰ Décret du 16 novembre 2017 modifiant l'article D.IV.99 et le livre VII du Code du développement territorial en vue d'y insérer un article D.VII.1^{bis} instaurant une présomption de conformité urbanistique pour certaines infractions, *M.B.*, 7 décembre 2017.

¹¹ Les vocables qui, en doctrine, ont été associés à chacune de ces nouveautés ont varié : on a parlé de « grand pardon », d'« amnistie », de « prescription », de « dépénalisation », de « droit à l'oubli ». C'est pour éviter tout malentendu sur le régime juridique applicable que nous n'utilisons aucune de ces formules.

¹² On aurait pu le comprendre si, en parallèle, le législateur avait réinstauré un régime de certification de conformité urbanistique, applicable aux nouvelles constructions, mais il n'en a rien été.

¹³ Il s'agit de la présomption de conformité du maintien des travaux exécutés avant le 21 avril 1962 (art. D.VII.1, § 1^{er}, 3^o, du CoDT) et la limitation à dix ans du maintien infractionnel de certains travaux infractionnels (art. D.VII.1, § 2, du CoDT).

¹⁴ Il s'agit de la présomption de conformité des travaux réalisés ou érigés avant le 1^{er} mars 1998 (art. D.VII.1^{bis}, al. 1^{er}, du CoDT) et la limitation à vingt ans du maintien infractionnel de certains travaux infractionnels (art. D.VII.1, § 2/1, du CoDT).

¹⁵ Qui peut être portée à sa connaissance par le vendeur ou son mandataire avant la conclusion du contrat ou après celle-ci par un refus de permis d'urbanisme à la suite d'une demande portant sur des transformations.

¹⁶ Qui sont basées notamment sur notre texte publié dans les *Chroniques notariales*, vol. 71, Bruxelles, Larcier, 2020 (« Infractions d'urbanisme – Indulgences législatives ») et dans la *Revue du notariat belge*, Bruxelles, Bruylant, 2018 (« Infractions d'urbanisme en Région wallonne : les indulgences du législateur »).

latives qui leur sont applicables (section 1). Nous identifierons ensuite les règles qui régissent la charge de la preuve de l'infraction d'urbanisme (section 2).

Section 1

Régimes d'indulgences applicables aux différentes catégories d'infractions urbanistiques

Comme nous allons l'examiner, confronté à une potentielle infraction urbanistique, le premier réflexe à adopter est d'identifier la *catégorie* à laquelle elle appartient. Il peut s'agir soit d'une infraction dite « fondamentale » (A), soit d'une infraction dite « bénigne »¹⁷ (B), soit d'une infraction que nous qualifions de « normale » (C).

Ensuite, il convient d'identifier la *date* à laquelle les actes et travaux concernés ont été réalisés.

C'est la combinaison de cette catégorie et de cette date qui permet d'identifier le *régime* d'indulgence urbanistique qui est le cas échéant d'application.

A. Infractions « fondamentales »

1. Infractions concernées

Les infractions fondamentales sont celles qui sont visées par l'article D.VII.1bis, alinéa 2, du CoDT. Il s'agit des infractions considérées comme les plus graves par le législateur. Il en identifie six.

a) Actes et travaux non conformes au plan de secteur

Lorsqu'un acte ou travail est accompli en violation de la zone du plan de secteur dans laquelle il se trouve, le législateur estime que cette infraction revêt une gravité telle qu'elle doit être considérée comme fondamentale. L'exemple type, énoncé lors des travaux préparatoires, est la construction d'une habitation en zone forestière.

Comme l'a fait observer la section de législation du Conseil d'État¹⁸, la non-conformité au zonage du plan de secteur dépend parfois de conditions qui

¹⁷ Dans les travaux préparatoires, le législateur parle d'infractions non fondamentales (*Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2015-2016, n° 307/1, p. 70), mais il nous semble plus approprié de considérer qu'il y a des infractions fondamentales, des infractions bénignes et des infractions qui ne sont ni fondamentales, ni bénignes, c'est-à-dire « normales ».

¹⁸ Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 61.006/4, *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2016-2017, n° 739/2, p. 3.

impliquent une appréciation discrétionnaire de l'autorité, comme par exemple, en zone d'habitat, la compatibilité avec le voisinage d'une activité non résidentielle¹⁹. La section de législation du Conseil d'État s'est donc demandé comment l'indulgence et son exclusion pour les actes et travaux qui ne sont pas conformes à la destination principale de la zone du plan de secteur dans laquelle ils se trouvent, doivent être appliquées dans ces hypothèses. À notre estime, pour rendre le texte praticable, la seule solution consiste à ne pas appliquer les conditions qui impliquent le cas échéant ce type d'appréciation pour déterminer si les actes et travaux sont ou non conformes au zonage du plan de secteur, sauf s'ils s'en écartent manifestement.

Le législateur prévoit néanmoins une exception au classement des actes et travaux non conformes au plan de secteur en tant qu'infractions fondamentales : « s'ils peuvent bénéficier d'un système dérogatoire sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux soit d'une réglementation ultérieure entrée en vigueur avant le 1^{er} mars 1998 », les actes et travaux peuvent être classés dans la catégorie des infractions normales ou dans la catégorie des infractions bénignes (*cf.* ci-dessous). Associée aux mots « peuvent bénéficier », la référence qui est faite à des systèmes dérogatoires, distincts en fonction des époques, nous semble impliquer que, pour bénéficier d'un système dérogatoire, les actes et travaux concernés ne doivent pas avoir été visés par une décision d'octroi de dérogation²⁰ : il suffit qu'ils *aient pu* rentrer dans les conditions de la dérogation d'un point de vue théorique, et ce, indépendamment du pouvoir d'appréciation de l'autorité compétente pour effectivement octroyer cette dérogation. En d'autres mots, si les actes et travaux sont accomplis dans une zone du plan de secteur qui n'est en principe pas destinée à les accueillir, mais qu'il existe une possibilité que ces actes et travaux aient tout de même pu être admis dans cette zone en raison de l'application d'un régime de dérogation expressément organisé par le législateur, l'infraction ne sera pas considérée comme fondamentale. Ainsi, par exemple, la construction d'une véranda en zone agricole, sans le permis requis, en agrandissement d'une habitation principale antérieure au plan de secteur, ne doit pas être rangée dans la catégorie des infractions fondamentales, dès lors que la construction de la véranda aurait pu bénéficier de la dérogation visée à l'article D.IV.6 du CoDT²¹.

¹⁹ Art. D.II.24, al. 2, du CoDT.

²⁰ Ces mots ne signifient donc pas, à nos yeux : « ont effectivement bénéficié ».

²¹ L'article D.IV.6, alinéa 1^{er}, du CoDT est libellé comme suit : « Un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur pour les constructions, les installations ou les bâtiments existants avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou qui ont été autorisés, dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur lorsqu'il s'agit d'actes et travaux de transformation, d'agrandissement, de reconstruction [...] ».

b) Création de logements

Avoir créé un logement sans permis d'urbanisme après le 20 août 1994, alors qu'un permis était requis, constitue une infraction fondamentale. Avant cette date²², la simple création d'un logement dans une habitation existante n'était pas soumise à permis d'urbanisme²³. Au vu du principe de non-rétroactivité des lois plus sévères, la création d'un logement *avant* le 20 août 1994 ne constitue pas une infraction²⁴.

c) Actes et travaux au sein d'un site naturel protégé

Les actes et travaux réalisés au sein d'un site reconnu par ou en vertu de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature sont des infractions fondamentales.

Les sites concernés sont, suivant les travaux préparatoires, les sites candidats au réseau Natura 2000, les sites Natura 2000, les réserves naturelles et les réserves forestières.

La question se pose de savoir à *quel moment* s'apprécie l'existence du site protégé au sein duquel les actes et travaux sont réalisés. La référence aux sites Natura 2000 alors qu'il n'en existait aucun en Région wallonne avant le 1^{er} mars 1998 pourrait laisser penser que l'existence d'un site protégé doit s'apprécier en fonction des sites reconnus jusqu'au 16 décembre 2017, veille de l'entrée en vigueur du décret du 16 novembre 2017. En revanche, le placement de la liste des infractions fondamentales dans la disposition du CoDT qui établit un régime de présomption de conformité des actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1^{er} mars 1998 (*cf.* ci-dessous) impose de considérer que seuls sont visés les sites naturels reconnus avant le 1^{er} mars 1998, voire ceux qui l'étaient au

²² Le 20 août 1994 est la date d'entrée en vigueur du décret du 14 juillet 1994 modifiant l'article 192, 6°, du CWATUPE. Toutefois, il n'est pas exclu que l'on puisse évoquer également la date du 1^{er} mars 1998, date d'entrée en vigueur de l'article 84, § 1^{er}, 5°, de l'ancien CWATUPE, qui avait imposé un permis d'urbanisme pour la création d'au moins deux logements, de studios, de flats ou de kots dans un immeuble (*voy.* en ce sens C.E., n° 225.725, 5 décembre 2013, *Stassen*). Pour de plus amples renseignements à ce sujet, *voy.* la contribution de Julien Lejeune, « 1.2. Champ d'application du permis d'urbanisme », dans le présent ouvrage.

²³ Ce n'est que si la création d'un logement était accompagnée de travaux de transformation non dispensés de permis qu'elle était susceptible d'être infractionnelle. N'était ainsi pas dispensée de permis la transformation qui portait atteinte aux structures portantes du bâtiment et qui impliquait une modification de la destination de celui-ci, de son volume construit ou de son aspect architectural. Pour un exposé des interactions entre permis d'urbanisme et logement, *voy.* M. PÂQUES, « Permis d'urbanisme et logement », *op. cit.*, pp. 799 à 823, ainsi que la contribution d'Alexandre Pirson, « 1.5. Permis et (petits) logements », dans le présent ouvrage.

²⁴ Pour une analyse plus approfondie du régime de la création de logement soumise à permis d'urbanisme en droit wallon, *voy.* M. DELNOY et J. LEJEUNE, « La création de logement sans permis d'urbanisme et son caractère infractionnel », *Rev. not. belge*, 2020, pp. 680 à 700.

moment de la réalisation des actes et travaux. La jurisprudence ne s'est, à notre connaissance, pas encore prononcée sur cette question.

d) *Actes et travaux sur un bien protégé*

Le législateur a estimé que les actes et travaux réalisés sur un bien « concerné par une mesure de protection du patrimoine » sont des infractions urbanistiques fondamentales.

Les travaux préparatoires sont muets quant à ce qu'il faut entendre par bien « concerné par une mesure de protection du patrimoine ». Il devrait s'agir, selon toute logique, des biens protégés en vertu du nouveau Code wallon du Patrimoine (ci-après : le « CoPat »)²⁵, à savoir ceux repris à l'inventaire régional du patrimoine, à l'inventaire communal du patrimoine ou dans la liste du petit patrimoine populaire, ceux inscrits sur la liste de sauvegarde et ceux qui sont classés, dès lors que le CoPat attache des effets juridiques à chacune de ces mesures²⁶.

Dans cette perspective, il devrait également s'agir des sites identifiés sur la carte archéologique, disponible en ligne sur le site WalOnMap²⁷. La carte archéologique est un nouvel outil cartographié d'aide à la décision en matière d'information, de prévention et de gestion de lieux de découvertes de biens archéologiques et des sites archéologiques recensés²⁸. Elle comprend l'ensemble « des biens immobiliers bâtis ou non qui, en tout ou en partie, soit ont fait l'objet d'une découverte d'un ou plusieurs biens archéologiques, soit sont recensés comme ayant recelé, recelant ou étant présumés receler des biens archéologiques »²⁹. La situation d'un bien dans le périmètre de la carte archéologique a notamment pour effet de rendre l'avis de certaines instances obligatoire dans le cadre de l'instruction d'une demande de permis d'urbanisme. Il y a donc incontestablement une volonté de protéger les biens situés dans le périmètre de cette carte. Le problème est que son ampleur est particulièrement étendue dans certaines localités³⁰, de sorte que l'on peut douter que le législateur ait eu en vue d'intégrer autant d'actes et travaux dans la catégorie des infractions fonda-

²⁵ Décret du 26 avril 2018 relatif au Code wallon du Patrimoine, *M.B.*, 22 mai 2018.

²⁶ Voy. l'exposé de Nathalie Van Damme et Michel Delnoy dans le présent ouvrage, « 2. Code wallon du Patrimoine (CoPat) ».

²⁷ Voy. l'arrêté ministériel du 21 mai 2019 relatif à la mise en œuvre du Code wallon du Patrimoine, qui prévoit la publication de la carte archéologique sur le site WalOnMap.

²⁸ Art. 13 du CoPat.

²⁹ Art. R.0, 6°, du CoPat.

³⁰ Par exemple, la carte archéologique couvre tout le centre de la ville de Liège ainsi qu'une grande partie de sa périphérie.

mentales lors de l'adoption de l'article D.VII.1*bis* du CoDT, à un moment où la carte archéologique n'existait pas encore³¹.

e) *Infractions au regard d'une autre police administrative*

Dès lors que les actes et travaux réalisés ou érigés en infraction d'urbanisme sont susceptibles de faire l'objet d'une incrimination en vertu d'une autre police administrative, ils sont rangés dans la catégorie des infractions fondamentales. Ainsi en va-t-il par exemple de la construction d'un bâtiment destiné à accueillir des installations soumises à permis d'environnement, sans qu'une telle autorisation environnementale ait été obtenue.

f) *Actes et travaux visés par un procès-verbal de constat d'infraction ou une décision de justice*

Les «actes et travaux ayant fait l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction ou d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée constatant la non-conformité d'actes et travaux aux règles du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme avant [le 1^{er} juin 2017]» sont des infractions fondamentales³². L'objectif n'est pas parfaitement atteint en ce qui concerne les décisions adoptées en première instance au civil et en l'absence de procès-verbal d'infraction : il se pourrait que le juge d'appel soit forcé d'appliquer la présomption là où le premier juge avait estimé qu'il y avait violation du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme³³.

³¹ À propos de l'expression «mesures de protection du patrimoine» et de la portée qui peut lui être attribuée, voy. M. DELNOY et N. VAN DAMME, «Protection du patrimoine (CoPat)», in Y.-H. Leleu (coord.), *Chroniques notariales*, vol. 71, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 226 et s. Ces auteurs estiment, par ailleurs, que la carte archéologique n'est pas encore entrée en vigueur, faute de publication au *Moniteur belge* telle que prévue par le CoPat. Voy. également la contribution de ces auteurs dans le présent ouvrage.

³² Pour un cas d'application, voy. Liège, 15 juin 2018, *J.T.*, 2018, pp. 913 et s. Par ailleurs, dans un arrêt du 16 décembre 2019, la cour d'appel de Liège précise qu'un procès-verbal actant une plainte et consignait des informations obtenues auprès des autorités compétentes, pas plus qu'un procès-verbal d'audition d'un prévenu, ne peut être assimilé à un procès-verbal de constat d'infraction au sens de l'article D.VII.1*bis* du CoDT (*J.L.M.B.*, 2020/13, pp. 603 à 608).

³³ Un exemple serait un propriétaire poursuivi et sanctionné en première instance, sur la base de l'article 10 du Code wallon du logement, pour avoir mis en location un bien sans que ce dernier ait été construit, aménagé ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Nul procès-verbal de constat d'infraction n'est imposé pour que cette infraction soit portée devant un juge. Il serait donc possible qu'un jugement condamnant le propriétaire du bien ait été rendu en première instance, avant le 1^{er} juin 2017, sans qu'un procès-verbal ait été préalablement dressé et que le propriétaire ait ensuite fait appel de ce jugement. Dans cette hypothèse, le juge d'appel statuant après le 17 décembre 2017 serait *a priori* tenu d'appliquer l'indulgence de l'article D.VII.1^{er}*bis* du CoDT étant donné qu'il n'y a ni procès-verbal ni décision judiciaire coulée en force de chose jugée datant d'avant le 1^{er} juin 2017.

2. Régime(s) d'indulgence(s) applicable(s), en fonction de la date de l'infraction

Quand une infraction urbanistique est fondamentale, elle ne bénéficie ni du régime d'indulgence prévu à l'article D.VII.1*bis*, alinéa 1^{er} – c'est-à-dire la présomption de conformité des actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1^{er} mars 1998 –, ni du régime d'indulgence prévu à l'article D.VII.1, § 2 et § 2/1, du CoDT – à savoir, la limitation dans le temps du maintien infractionnel d'actes et travaux infractionnels.

Une infraction urbanistique fondamentale bénéficie, en revanche, de l'absence de caractère infractionnel du maintien des travaux réalisés avant le 21 avril 1962³⁴, consacrée implicitement à l'article D.VII.1, § 1^{er}, 3^o, du CoDT. En effet, cette indulgence s'applique à toute infraction urbanistique, qu'elle soit fondamentale, bénigne ou « normale ».

Face à une infraction fondamentale, la seule question chronologique à se poser est donc celle de savoir si les travaux infractionnels ont été réalisés avant ou après le 21 avril 1962 : dans le premier cas, leur maintien n'est pas constitutif d'infraction ; dans le second, bien.

3. Effets juridiques du régime d'indulgence applicable

L'infraction consistant à *réaliser* des actes et travaux en violation du droit de l'aménagement du territoire relève de la catégorie des infractions instantanées en droit pénal. Le délai de prescription de l'action publique de cinq ans³⁵ débute donc à compter du jour où les actes et travaux sont réalisés. En revanche, l'infraction consistant à *maintenir* des travaux relève de la catégorie des infractions continues. Le délai de prescription de l'action publique débute donc à compter du jour où les travaux ne sont plus maintenus³⁶. Cette particularité a amené la doctrine à qualifier « d'imprescriptible »³⁷ l'infraction de maintien des travaux non conformes au droit de l'urbanisme, suscitant légitimement l'émoi des défenseurs des acquéreurs, ayants droit ou exploitants de bonne foi. Nous visons délibérément les seules infractions qui consistent à maintenir des *travaux* et non les infractions qui consistent à maintenir des *actes*, dès lors que l'article D.VII.1, § 1^{er}, 3^o, du CoDT érige en infraction urbanistique uniquement le maintien des *travaux* infractionnels, et non le maintien des *actes* infraction-

³⁴ Date d'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, *M.B.*, 12 avril 1962.

³⁵ Art. 2 du titre préliminaire du Code de procédure pénale.

³⁶ Cass., 11 décembre 2001, R.G. n° P.00.0627.N.

³⁷ J. VAN YPERSELE et L. OLIVIER, *La vente et le droit de l'urbanisme wallon et bruxellois*, Waterloo, Kluwer, 2011, p. 41.

nels³⁸. Seule la réalisation d'actes infractionnels constitue donc une infraction urbanistique³⁹, et non leur maintien⁴⁰.

La réalisation des infractions fondamentales avant le 21 avril 1962 ne pouvait plus être poursuivie depuis bien avant l'adoption du CoDT et du décret du 16 novembre 2017, le délai de prescription de cinq ans de l'action publique étant manifestement dépassé⁴¹. Depuis le 1^{er} juin 2017⁴², l'article D.VII.1, § 1^{er}, 3^o, du CoDT implique également que le *maintien* des travaux constituant une infraction fondamentale, et exécutés avant le 21 avril 1962, ne peut plus non plus faire l'objet de poursuites pénales⁴³. En effet, cette disposition indique qu'est constitutif d'infraction le maintien des travaux exécutés *après* le 21 avril 1962 sans le permis qui était requis ou en méconnaissance de celui-ci. Le main-

³⁸ Ainsi, par exemple, l'acte de création de logement est soumis à permis d'urbanisme indépendamment des travaux qui l'accompagnent éventuellement. L'infraction est donc réalisée lors de la création du logement, en un instant précis qui fait débiter le délai de cinq ans de la prescription de l'action publique. En revanche, dès lors que le maintien d'un acte réalisé sans le permis requis n'est pas une infraction urbanistique, le maintien d'un logement créé sans permis n'est pas infractionnel. Pour plus de détails à ce sujet, voy. M. DELNOY et J. LEJEUNE, « La création de logement sans permis d'urbanisme et son caractère infractionnel », *Rev. not. belge*, 2020, pp. 680 à 700.

³⁹ Il s'agit donc d'une infraction instantanée.

⁴⁰ Paradoxalement, les exceptions et indulgences examinées ci-après font la plupart du temps référence au maintien « d'actes et travaux ». Nous présumons qu'il s'agit là d'une erreur de plume et qu'elles doivent être entendues comme ne visant que des *travaux*.

⁴¹ Lorsqu'une infraction urbanistique ne peut plus faire l'objet de poursuites pénales car le délai de prescription de l'action publique est dépassé, se pose la question de savoir si l'effet d'empêcher les poursuites et sanctions pénales s'étend aux mesures de réparation directe visées aux articles D.VII.13 et D.VII.22 du CoDT. Nous pensons devoir répondre à cette question par la négative. En effet, affirmer le contraire serait oublier que :

- la demande de mesure de réparation directe n'est pas formulée par le ministère public, mais par le collège communal et/ou le fonctionnaire délégué dans le cadre d'une action attitrée, dont rien ne dit que la prescription doit être influencée par celle de l'action du ministère public ;
- la prescription de l'action publique ne fait que rendre cette action, et la sanction pénale qui en est le but, impossibles : elle n'efface pas l'infraction, qui a bien eu lieu ;
- surtout, les mesures de réparation ne tendent pas à réprimer un comportement illégal, mais plutôt à réparer les conséquences dommageables de l'infraction pour le bon aménagement du territoire et l'intérêt général : l'action en réparation directe « a pour fondement non pas tant une certaine infraction en matière d'urbanisme que l'obligation urbanistique à observer dont le non-respect a donné lieu à une situation contraire à la loi qui porte atteinte à l'intérêt public et doit prendre fin » (not. Cass., 14 janvier 2014, R.G. n° P. 12.1015.N ; dans le même sens, voy. not. C.C., n° 14/2019, 31 janvier 2019). Ce n'est pas parce que l'action publique relative à l'infraction est prescrite que l'action en réparation directe doit nécessairement l'être également. Le sort distinct qui doit être réservé aux deux actions a fait l'objet d'une large jurisprudence de la Cour de cassation (p. ex. : Cass., 27 mars 2012, R.G. n° P. 11.1264.N).

Reste alors à déterminer quand a lieu la prescription de l'action en réparation. Cette dernière étant une action civile, elle est soumise au délai de prescription de l'article 2262*bis* du Code civil (dans le même sens : P. MOËRYNCK, « Art. D.VII.23 », in *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Wolters Kluwer, 2020, p. 1088). Il en résulte que cette action se prescrit dans un délai de cinq ans à partir de la date où l'autorité a eu connaissance de l'infraction et de l'identité du contrevenant et en tout état de cause dans un délai de vingt ans à partir de la commission de l'infraction.

⁴² Jour d'entrée en vigueur du CoDT.

⁴³ La teneur de cette disposition a été reprise de la version de 2014 du CoDT.

tien des travaux exécutés avant cette date n'est donc pas une infraction urbanistique. Il s'agit d'une présomption irréfragable⁴⁴.

Cela étant, il appert qu'en réalité, la nouveauté est moins une indulgence qu'une clarification⁴⁵. En effet, l'infraction de maintien de travaux infractionnels a été instaurée par la loi du 29 mars 1962 et Joël van Ypersele et Marc Boes observent que la Cour de cassation en avait déduit que la disposition concernée ne réprimait le maintien des bâtiments illégaux « qu'en tant qu'ils ont été construits après l'entrée en vigueur de la loi »⁴⁶. Autrement dit, le maintien de travaux infractionnels réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi de 1962 n'a en réalité jamais constitué une infraction⁴⁷.

L'indulgence législative vaut tant en ce qui concerne les poursuites pénales qu'en ce qui concerne leurs accessoires immédiats que sont les mesures de réparation directe : l'absence d'infraction empêche les deux. En revanche, elle n'a pas d'effet dans le domaine administratif. C'est la raison pour laquelle, dans sa circulaire ministérielle du 20 juillet 2017, le ministre Di Antonio indique que les actes et travaux exécutés en infraction avant le 22 avril 1962 peuvent faire l'objet d'un permis de régularisation s'ils ne sont pas exonérés de permis. L'indulgence législative n'a pas non plus d'impact sur les relations de droit civil, de sorte que ces actes et travaux pourraient être constitutifs d'une faute civile, contractuelle ou quasi délictuelle.

B. Infractions « bénignes »

1. Infractions concernées

Les infractions bénignes sont celles qui sont visées par l'article D.VII.1, § 2, du CoDT. Il s'agit des infractions qui sont d'un degré de gravité moindre que celui des deux autres catégories d'infractions. Elles le sont si elles répondent aux conditions cumulatives suivantes :

« 1° l'infraction a été commise :

- a) soit dans une zone destinée à l'urbanisation au plan de secteur au sens de l'article D.II.23, alinéa 2 ;

⁴⁴ « Les actes et travaux exécutés avant le 22 avril 1962 [...] sont présumés exécutés sur la base d'un permis d'urbanisme et conformément à celui-ci » (*Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2015-2016, n° 307/1, p. 70). Il ne s'agit donc pas d'une prescription ou d'une régularisation, comme en Région flamande.

⁴⁵ Voy. en ce sens également E. ORBAN DE XIVRY, « L'infraction de maintien et l'amnistie en droit wallon de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire », *Pli jur.*, mars 2018, p. 28.

⁴⁶ J. VAN YPERSELE et M. BOES, « Infractions d'urbanisme : quelques réflexions sur l'évolution de leur champ d'application depuis la loi du 29 mars 1962 à nos jours », in Ch.-H. Born, M. Delnoy et N. Van Damme (dir.), *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 228, citant Cass., 23 août 1965, *Pas.*, 1965, I, p. 1207.

⁴⁷ Voy. en ce sens également Fr. ONCLIN, « Infractions et sanctions d'urbanisme », in Y.-H. Leleu (coord.), *Chroniques notariales*, vol. 65, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 225.

- b) soit dans une zone d'aménagement communal concerté mise en œuvre et qui porte sur une ou plusieurs affectations destinées à l'urbanisation au sens de l'article D.II.23, alinéa 2;
 - c) soit sur des constructions, installations ou bâtiments, ou leurs aménagements accessoires ou complémentaires, existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, ou dont l'affectation est conforme à la zone, ou dont l'affectation a été autorisée en dérogation au plan de secteur;
- 2° les actes et travaux en infraction sont conformes aux normes du guide régional;
- 3° les actes et travaux en infraction rencontrent l'une des hypothèses suivantes :
- a) en cas de non-respect du permis d'urbanisme ou du permis d'urbanisation délivré, l'ampleur des écarts est inférieure à vingt pour cent :
 - i) de l'emprise au sol autorisée;
 - ii) de la hauteur sous corniche et au faîte du toit autorisée;
 - iii) de la profondeur autorisée;
 - iv) de la volumétrie autorisée;
 - v) de la superficie de planchers autorisée;
 - vi) des cotes d'implantation des constructions;
 - vii) de la dimension minimale ou maximale de la parcelle;
 - b) en cas de réalisation d'un auvent en extension d'un hangar agricole autorisé, pour autant que :
 - i) la hauteur du faîte de l'auvent soit inférieure à celle sous corniche du hangar;
 - ii) le hangar présente un tel auvent sur une seule de ses élévations;
 - iii) l'auvent présente une profondeur maximale de sept mètres mesurés à partir de l'élévation du hangar;
 - c) en cas de non-respect des ouvertures autorisées;
 - d) en cas de non-respect des tonalités autorisées par le permis d'urbanisme.

Le maintien d'un logement créé sans le permis qui était requis n'est pas constitutif d'infraction après l'entrée en vigueur de la zone d'habitat vert désignée en application de l'article D.II.64».

La lecture de ces conditions peut paraître compliquée, d'autant qu'elles n'ont pas de lien entre elles. Elles peuvent être résumées comme suit⁴⁸ :

- 1° la *localisation* des actes et travaux dans certaines zones adéquates du plan de secteur parce qu'elles sont destinées à l'urbanisation ou en voie de l'être. Les zones destinées à l'urbanisation sont listées à l'article D.II.23, alinéa 2, du CoDT.

En dehors de ces zones, il peut également être question d'infraction bénigne si l'infraction maintenue est secondaire, à savoir si elle postérieure à et porte sur une construction, une installation ou un bâtiment. Par ail-

⁴⁸ Voy. en ce sens également Fr. ONCLIN, « Infractions et sanctions d'urbanisme », *op. cit.*, pp. 229 et s.

leurs, ces derniers doivent en eux-mêmes être conformes à ou à tout le moins admissibles au regard du zonage du plan de secteur :

- soit ils préexistent au plan de secteur. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que la (pré-)existence doit être valable : la construction, l'installation ou le bâtiment ne peut être considéré(e) comme existant(e) que s'il ou elle a été érigé(e) régulièrement ;
- soit leur affectation est conforme « à la zone ». Le législateur vise indubitablement la zone du plan de secteur. Il n'indique en revanche malheureusement pas quand cette conformité doit être appréciée ;
- soit leur affectation – sous-entendu non conforme au zonage du plan de secteur – a été autorisée en dérogation au plan de secteur ;

2° la *conformité* des actes et travaux aux normes du guide régional d'urbanisme⁴⁹ ;

3° le *caractère limité de la violation* de permis que les actes et travaux impliquent⁵⁰, soit parce que l'élément violé du permis est secondaire, soit parce que le dépassement de l'élément violé est réduit, « en termes de volumétrie, de gabarit, de superficie ou d'implantation, de dimensions de la parcelle ou d'aspect architectural »⁵¹. L'infraction peut cumuler les écarts pour autant toutefois que, pour chaque critère, l'écart n'excède pas 20%⁵².

Au vu de ces éléments, hormis l'hypothèse anecdotique de la réalisation d'un auvent en extension d'un hangar agricole autorisé, la catégorie des infractions bénignes vise exclusivement des travaux réalisés en violation d'un permis d'urbanisme ou d'urbanisation. On constate par ailleurs *in fine* qu'elle regroupe un nombre très limité d'hypothèses concrètes d'infractions.

2. Régime(s) d'indulgence(s) applicable(s), en fonction de la date de l'infraction

Si les actes et travaux qui correspondent à l'infraction bénigne ont été exécutés *avant le 21 avril 1962*, leur réalisation ne peut plus être poursuivie depuis de nombreuses années vu que le délai de cinq ans de prescription de l'action

⁴⁹ Étant donné que seule la conformité aux « normes » du guide régional d'urbanisme est visée, nous présumons que les actes et travaux doivent être conformes aux prescriptions à valeur réglementaire dudit guide et pas nécessairement à celles qui ont une valeur indicative.

⁵⁰ Luc L'Hoër propose de dire qu'il faut pouvoir « justifier de situations particulières » (« Urbanisme et droit pénal : le Code du développement territorial », in Ch. Aughuet et P.-Y. Erneux (coord.), *Droit de l'urbanisme – CoDT(bis) et COBAT : quelles nouveautés pour la pratique notariale ?*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 289).

⁵¹ Doc., Parl. w., sess. ord. 2015-2016, n° 307/345, p. 2.

⁵² Cf. la circulaire ministérielle du ministre Di Antonio du 20 juillet 2017 relative à l'entrée en vigueur du Code de développement territorial et aux dispositions relatives aux infractions urbanistiques, p. 4. Pour des explications sur la manière de calculer l'écart inférieur à 20% par rapport à l'emprise au sol, voy. les pages 5 et suivantes de la circulaire.

publique est manifestement dépassé, et leur maintien⁵³ n'est plus une infraction urbanistique, conformément à l'article D.VII.1, § 1^{er}, 3^o, du CoDT. Nous renvoyons à ce qui en a été dit ci-dessus.

Si les actes et travaux qui correspondent à l'infraction bénigne ont été réalisés *avant le 1^{er} mars 1998*, jour de l'entrée en vigueur du nouveau CWA-TUPE⁵⁴, ils bénéficient de l'indulgence prévue à l'article D.VII.1*bis*, alinéa 1^{er}, du CoDT⁵⁵, libellé comme suit : « Les actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1^{er} mars 1998 sont irréfragablement présumés conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ».

Si les actes et travaux qui correspondent à l'infraction bénigne ont été *achevés depuis au moins dix ans*⁵⁶, ils bénéficient de l'indulgence prévue à l'article D.VII.1, § 2, du CoDT. En vertu de cette disposition, le maintien des actes et travaux qui constituent des infractions bénignes car réalisés « sans le permis qui était requis ou en méconnaissance de celui-ci n'est pas constitutif d'une infraction au terme d'un délai de dix ans après l'achèvement des actes et travaux »⁵⁷.

3. Effets juridiques des régimes d'indulgences applicables

a) *Suppression du maintien infractionnel des travaux infractionnels réalisés avant le 21 avril 1962*

Ce qui a été dit ci-dessus, à propos des infractions fondamentales, des effets juridiques de la suppression du maintien infractionnel des travaux infractionnels réalisés avant le 21 avril 1962, vaut également pour les infractions bénignes.

b) *Présomption de légalité des actes et travaux antérieurs au 1^{er} mars 1998*

Les actes et travaux qui constituent une infraction bénigne et qui ont été réalisés avant le 1^{er} mars 1998 bénéficient d'une présomption irréfragable de

⁵³ Comme indiqué ci-dessus, seul le maintien des *travaux* infractionnels est visé car le maintien des *actes* infractionnels n'est plus constitutif d'une infraction urbanistique, vu le libellé de l'article D.VII.1, § 1^{er}, 3^o, du CoDT.

⁵⁴ Décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, *M.B.*, 12 février 1998.

⁵⁵ Elle a été insérée dans le CoDT par le décret du 16 novembre 2017, entré en vigueur le 17 décembre 2017.

⁵⁶ Ce délai de dix ans rend inutile l'examen de l'application de l'indulgence liée au délai d'achèvement de vingt ans (art. D.VII.1, § 2/1), moins favorable.

⁵⁷ Cette disposition est reprise du CoDT dans sa version de 2014, et est donc en vigueur depuis le 1^{er} juin 2017. Pour un commentaire de cette disposition, voy. J.-M. SECRETIN, « Les infractions et sanctions – Présentation des nouveautés et analyse critique », in M. Delnoy (dir.), *Le Code du développement territorial*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 355-357.

conformité au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme⁵⁸. Cela concerne tant les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme que ceux qui ne l'étaient pas et qui pouvaient malgré tout constituer des infractions par violation de certaines normes urbanistiques⁵⁹.

La présomption implique qu'un acte ou un travail qui constituait une infraction jusque-là n'en constitue plus une depuis l'entrée en vigueur du décret du 16 novembre 2017, le 17 décembre 2017. Par répercussion, le maintien dudit acte ou travail n'en est plus une non plus⁶⁰. Ces infractions ne peuvent donc plus faire l'objet de poursuites pénales en application du livre VII du CoDT.

Pour les infractions qui bénéficient de l'indulgence législative ici examinée, le délai de prescription de cinq ans de l'action publique commence-t-il à courir le jour d'entrée en vigueur de l'article D.VII.1*bis* du CoDT ou bien ces infractions ne sont-elles plus susceptibles de poursuites dès cette date? Étant donné que le législateur indique que les actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1^{er} mars 1998 sont *irréfragablement présumés* conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, nous sommes d'avis que sa volonté est de rendre sans objet toute poursuite à l'encontre de ces infractions *dès la date d'entrée en vigueur de l'indulgence*, le 17 décembre 2017. En effet, dès lors que les actes et travaux concernés sont présumés, de manière irréfragable, conformes au droit de l'aménagement du territoire, il nous semblerait contraire à l'esprit du système mis en place de considérer que des poursuites sont encore possibles pendant la durée du délai de prescription de l'action publique⁶¹.

La présomption de conformité s'applique également dans le domaine administratif: dès lors que le bien concerné n'est pas irrégulier, il peut donc faire l'objet d'un nouveau permis⁶². Cela n'implique pas qu'une décision de refus de permis basée sur l'ex-irrégularité et adoptée avant le 17 décembre 2017 ne soit pas valable: le décret n'a pas de portée rétroactive. Dans cette hypothèse, tout recours *juridictionnel* formé à l'encontre de la décision de refus, après le 17 décembre 2017, en ce que le refus serait fondé sur une irrégularité

⁵⁸ Pour une explication de la formule doublement large de l'article D.VII.1*bis*, alinéa 1^{er}, du CoDT, voy. M. DELNOY et Z. VROUX, « Infractions d'urbanisme en Région wallonne: les indulgences du législateur », *Rev. not. belge*, 2018, p. 740.

⁵⁹ À ce sujet, voy., pour un rappel de la doctrine et des arguments en présence, M. DELNOY, « Infractions et sanctions d'urbanisme en Région wallonne: vers une nouvelle réforme? », *J.T.*, 2011, p. 619 et P. MOËRYNCK, « Commentaire du Livre VII », in *Code du développement territorial (CoDT) commenté*, Liège, Wolters Kluwer, 2020, pp. 1031-1032. Le législateur confirme qu'il peut à ses yeux y avoir infraction par un acte non soumis à permis d'urbanisme, mais qui viole le plan de secteur (*Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2016-2017, n° 739/3, p. 3) et a décidé d'y remédier, avec plus ou moins de bonheur, au 4^o de l'article D.VII.1, § 1^{er}, du CoDT: par hypothèse, un acte non soumis à permis d'urbanisme ne peut être ni « autorisé en dérogation », ni « exonéré de permis ».

⁶⁰ Ce que confirment sans doute les mots « sans préjudice de l'article D.VII.1*bis* » ajoutés à l'article D.VII.1 du CoDT par le décret du 16 novembre 2017.

⁶¹ Comme nous le verrons ci-après, il n'en va pas de même pour l'indulgence mise en place par l'article D.VII.1, §§ 2 et 2/1, notamment en raison du libellé différent de la disposition.

⁶² *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2016-2017, n° 739/1, p. 3; voy. également p. 5.

qui n'existe plus, devrait être rejeté, étant donné que le juge amené à statuer sur la validité d'un refus de permis doit prendre en considération la situation de fait et de droit au moment où la décision de refus a été prise. Une nouvelle demande de permis pourrait, en revanche, être introduite après la date pivot et ne pourrait plus aboutir à un refus basé sur le même motif, étant donné que la présomption de conformité vaut tant pour l'avenir que pour le passé. Il en va de même en cas de recours *administratif* exercé à l'encontre d'une décision de refus de permis : s'agissant d'un recours en réformation, l'autorité compétente en degré de recours doit, en application de l'adage *tempus regit actum*, prendre en considération la situation de droit au moment où elle statue.

En outre, l'impact de la présomption de conformité s'étend aux relations de droit civil : les actes et travaux ne peuvent notamment plus être considérés comme constitutifs d'une faute civile, contractuelle ou quasi délictuelle.

c) *Limitation à dix ans du maintien infractionnel des travaux infractionnels*

Le maintien des travaux qui constituent une infraction bénigne n'est pas constitutif d'une infraction au terme d'un délai de dix ans après leur achèvement.

L'article D.VII.1, § 2, du CoDT vise le maintien tant des *actes* que des *travaux*, ce qui paraît incohérent par rapport au libellé de l'article D.VII.1, § 1^{er}, 3^o, du CoDT qui – comme souligné ci-dessus – n'érige en infraction que le maintien de *travaux* infractionnels et non le maintien d'*actes* infractionnels. Étant donné que ce maintien ne constitue pas une infraction urbanistique, nous percevons donc difficilement l'effet de l'indulgence législative. Nous présumons dès lors que l'indulgence de l'article D.VII.1, § 2, du CoDT doit être lue comme ne sortant d'effets qu'au regard du maintien de *travaux* infractionnels qui constituent une infraction bénigne.

Lorsque l'infraction bénigne est maintenue durant dix ans après l'achèvement des travaux, passé ce délai, elle ne peut plus donner lieu ni à une sanction pénale, ni à une mesure de réparation directe⁶³. Mais l'indulgence ne concerne ici précisément que l'aspect pénal de l'irrégularité : « le parlement wallon ne légalise pas les faits en cause »⁶⁴, qui demeurent contraires à la loi⁶⁵ et peuvent donc donner lieu à refus de permis⁶⁶, à une injonction de remise en état des

⁶³ Dans les travaux préparatoires, le législateur indique, parfois, que le mécanisme de l'article D.VII.1, § 2, du CoDT est un mécanisme de « prescription ». Nous préférons toutefois éviter ce mot qui pourrait se confondre avec le mécanisme de la prescription de l'action publique en matière pénale, mécanisme bien distinct de l'indulgence législative ici examinée.

⁶⁴ L. L'HOIR, « Urbanisme et droit pénal : le Code du développement territorial », *op. cit.*, p. 287.

⁶⁵ Dans le même sens, voy. P. MOËRYNCK, « Commentaire du Livre VII », *op. cit.*, p. 1035.

⁶⁶ Comme un refus de permis relatif au bâtiment réalisé sans permis ou en violation du permis, par exemple l'ajout d'une annexe, voy. J.-M. SECRETIN, « Les infractions et sanctions – Présentation des nouveautés et analyse critique », *op. cit.*, p. 352. Dans sa circulaire ministérielle du 20 juillet 2017 relative à l'entrée en vigueur du Code de développement territorial et aux dispositions relatives aux infractions urbanistiques,

lieux, ou une action en responsabilité civile. L'indulgence législative n'a donc pas d'effet dans le domaine administratif⁶⁷ et elle n'a pas non plus d'impact sur les relations de droit civil. Pour ces raisons notamment, dès lors qu'une infraction bénigne a été commise avant le 1^{er} mars 1998, il est préférable de lui appliquer l'indulgence prévue à l'article D.VII.1*bis*, alinéa 1^{er}, du CoDT, vu que ses effets sont plus étendus.

Une controverse a vu le jour en doctrine quant à la question de savoir si, lorsque des actes et travaux bénéficient de la limitation de dix ans de leur maintien infractionnel, ils ne peuvent plus faire l'objet de poursuites pénales dès le lendemain de l'écoulement de ce délai de dix ans, ou si le délai de prescription de l'action publique de cinq ans débute à cette échéance, de sorte que l'action publique s'éteint en réalité quinze ans après l'achèvement des travaux infractionnels. Selon la doctrine majoritaire⁶⁸, le législateur wallon a uniquement entendu légaliser le maintien des travaux infractionnels pour le futur et non pour le passé⁶⁹. Dès lors, c'est la seconde option qui doit prévaloir : le délai de prescription de l'action publique commence à courir à l'échéance du délai de dix ans après l'achèvement des travaux infractionnels⁷⁰ et les travaux infractionnels qui bénéficient de l'indulgence ici examinée peuvent encore être poursuivis

1.6

le ministre Di Antonio indique ainsi : « Bien que le maintien de ces actes et travaux ne constitue plus une infraction pénale, l'irrégularité dont ils restent entachés est telle qu'ils continuent à nécessiter un permis de régularisation *même si, ni le fonctionnaire délégué, ni la commune ne peuvent contraindre l'intéressé à introduire une telle demande de permis de régularisation* » (nous soulignons).

⁶⁷ Ainsi, par exemple, pour pouvoir appliquer la dérogation au plan de secteur prévue par l'article D.IV.6 du CoDT, la construction présente sur la parcelle doit être conforme à l'autorisation urbanistique qui l'autorise. À défaut, il est nécessaire de régulariser la situation urbanistique du bien, antérieurement ou concomitamment à la demande de dérogation au plan de secteur. Lorsque les effets d'une indulgence urbanistique ne s'étendent pas dans le domaine administratif – comme c'est le cas des indulgences prévues par l'article D.VII.1 du CoDT, au contraire de celle prévue par l'article D.VII.1*bis* du CoDT –, l'application de l'indulgence n'anéantit pas la nécessité de régulariser la construction pour pouvoir ensuite éventuellement obtenir l'application de l'article D.IV.6 du CoDT.

⁶⁸ Voy. P. MOËRYNCK, « Commentaire du Livre VII », *op. cit.*, p. 1033 ; E. ORBAN DE XIVRY, « L'infraction de maintien et l'amnistie en droit wallon de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire », *Pli jur.*, mars 2018, p. 29 ; N. VAN DAMME, « Du CWATUPE au CoDT en passant par le CoDT 2014 – Brève présentation du CoDT adopté par le décret du 20 juillet 2016 », *Amén.-Env.*, 2017, p. 103 ; M. DELNOY et Z. VROLIX, « Infractions d'urbanisme en Région wallonne : les indulgences du législateur », *op. cit.*, p. 749.

⁶⁹ À côté de cette première tendance doctrinale, il semblerait qu'une doctrine minoritaire considère au contraire que le législateur wallon a souhaité créer une présomption de conformité des actes et travaux infractionnels pour l'avenir mais également pour le passé. Cette doctrine tire cet argument du libellé de l'article D.VII.1 du CoDT : elle indique que si le législateur avait souhaité que l'indulgence ne vaille que pour le futur, il aurait écrit que les actes et travaux infractionnels visés ne sont *plus* constitutifs d'une infraction, et non qu'ils « ne sont *pas* constitutifs d'une infraction ». La lecture des travaux préparatoires et la comparaison du texte avec celui de la présomption de légalité des actes et travaux antérieurs au 1^{er} mars 1998 nous font toutefois rejeter cette thèse, voy. *contra* : G. RENARD, « La régularisation des infractions urbanistiques. Évolutions », *Amén.-Env.*, 2018/1, p. 11.

⁷⁰ Pour rappel, antérieurement à l'échéance de ces délais de dix et vingt ans, le délai de prescription de l'action publique n'a pas encore commencé à courir étant donné que l'infraction de maintien est une infraction continue.

dans un délai de cinq ans après le délai de dix ans qui suit leur achèvement⁷¹. Cette thèse a récemment été suivie et consacrée par la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 102/2020 du 9 juillet 2020⁷².

C. Infractions « normales »

1. Infractions concernées

Les infractions que nous assortissons du qualificatif assez paradoxal de « normales » sont toutes celles qui ne sont ni fondamentales, ni bénignes. En pratique, la majeure partie des infractions urbanistiques relève de cette catégorie.

2. Régime(s) d'indulgence(s) applicable(s), en fonction de la date de l'infraction

Si les travaux qui correspondent à une infraction normale ont été :

- exécutés *avant le 21 avril 1962*, leur maintien n'est pas une infraction urbanistique, conformément à l'article D.VII.1, § 1^{er}, 3^o, du CoDT ;
- réalisés *avant le 1^{er} mars 1998*, ils bénéficient de l'indulgence prévue à l'article D.VII.1*bis*, alinéa 1^{er}, du CoDT ;
- *achevés depuis au moins vingt ans*, ils bénéficient de l'indulgence prévue à l'article D.VII.1, § 2/1, du CoDT.

3. Effets juridiques des régimes d'indulgences applicables

a) *Suppression du maintien infractionnel des travaux infractionnels réalisés avant le 21 avril 1962*

Ce qui a été dit à propos des infractions fondamentales, des effets juridiques de la suppression du maintien infractionnel des travaux infractionnels réalisés avant le 21 avril 1962, vaut également pour les infractions normales.

b) *Présomption de légalité des actes et travaux antérieurs au 1^{er} mars 1998*

Ce qui a été dit à propos des infractions bénignes, des effets juridiques de la présomption irréfragable de conformité au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme des actes et travaux réalisés avant le 1^{er} mars 1998, vaut également pour les infractions normales.

⁷¹ La solution est distincte de celle retenue pour la présomption de légalité des actes et travaux antérieurs au 1^{er} mars 1998, en raison du libellé bien différent de l'article D.VII.1^{er}*bis* du CoDT qui parle d'actes et travaux *irréfragablement présumés* conformes au droit de l'aménagement du territoire.

⁷² Considérant B.5.

c) *Limitation à vingt ans du maintien infractionnel des travaux infractionnels*

Le maintien des travaux qui constituent une infraction normale n'est pas constitutif d'une infraction au terme d'un délai de vingt ans après leur achèvement. Hormis le délai qui est plus long, les effets de cette indulgence sont identiques à ceux de l'indulgence de limitation à dix ans du maintien infractionnel des travaux infractionnels, examinés ci-dessus à propos des infractions bénignes.

Section 2

Preuve et charge de la preuve de la date de l'infraction

A. Moyens de preuve de la date de l'infraction

La preuve de la date à laquelle les actes et travaux ont été réalisés peut être apportée par toute voie de droit⁷³. Ainsi, à titre d'illustrations :

- le Conseil d'État a déjà considéré qu'une situation urbanistique peut être valablement prouvée via des extraits issus du site « Google Maps »⁷⁴. Il devrait à notre sens en être jugé autant à propos d'extraits du site WalOnMap, qui apporte notamment une aide précieuse en ce qu'il permet d'accéder aux orthophotoplans dès 1971 pour certains endroits⁷⁵ ;
- une façon d'obtenir un élément de preuve du caractère non infractionnel d'un bien est de demander à l'administration communale qu'elle fournisse une attestation de la date de réalisation des derniers actes et travaux soumis à permis sur le bien. En fonction des réserves éventuellement émises par l'administration communale dans ce document, l'attestation pourrait à tout le moins constituer un commencement de preuve par écrit. Cette pratique semble très répandue dans certaines communes, beaucoup moins dans d'autres qui sont plus réticentes.

Pourrait également être considérée comme un commencement de preuve par écrit la mention dans l'acte de cession relatif à un immeuble bâti ou non bâti, de la date de réalisation des derniers travaux soumis à permis. L'inscription de cette mention est rendue obligatoire par l'article D.IV.99, § 1^{er}, 5^o, du CoDT, en vigueur depuis le 17 décembre 2017⁷⁶. La date indiquée est celle déclarée

⁷³ Doc., Parl. w., sess. ord. 2016-2017, n° 739/1, p. 4.

⁷⁴ C.E., n° 240.807, 23 février 2018, *Henry*.

⁷⁵ Il convient toutefois de rester prudent dans la mesure où le Conseil d'État a déjà jugé que WalOnMap n'a qu'une valeur informative qui ne peut pas prévaloir sur les prescriptions d'un permis de lotir exécutoire et non périmé (C.E., n° 245.968, 4 novembre 2019, *Nauche*).

⁷⁶ Les travaux parlementaires indiquent que l'ajout de cette mention obligatoire vise à augmenter la sécurité juridique des transactions immobilières en ce qu'elle est censée permettre à l'acquéreur d'un bien immobilier de savoir si des travaux ont été accomplis sur le bien après le 1^{er} mars 1998 et, ainsi, de cibler plus aisément les potentielles infractions urbanistiques.

par le cédant, sans que le notaire ait *a priori* d'obligation d'investigation⁷⁷, de sorte que la fiabilité de la preuve est à relativiser et à examiner au cas par cas.

B. Charge de la preuve

Dans la relation entre la personne à qui une infraction urbanistique est reprochée et l'autorité publique qui émet ce reproche, la charge de la preuve incombe à l'autorité publique, comme le confirment expressément les travaux préparatoires⁷⁸. Toutefois, en pratique, il reste souhaitable que la personne à qui une infraction urbanistique est reprochée apporte elle-même, si elle le peut, la preuve de la date de la réalisation des actes et travaux, et ce, afin d'éventuellement mettre fin à tout débat et bénéficier d'un régime d'indulgence⁷⁹. En effet, faute de preuve contraire apportée par un administré, il est, par exemple, possible qu'un juge admette que des *indices* de création d'un logement après le 20 août 1994 fondent des poursuites pour création infractionnelle de logements. On pense, par exemple, à la circonstance qu'une taxe relative au logement n'a été payée qu'après une certaine date, ou encore que des domiciliations n'ont été établies qu'après une certaine date.

Dans un arrêt assez récent, la cour d'appel de Liège semble s'être écartée de cette règle⁸⁰. Les infractions reprochées dans cette affaire étaient le déboisement d'une parcelle sise en zone forestière sans le permis d'urbanisme requis, ainsi que l'utilisation de cette parcelle à des fins agricoles, et donc sans respecter le plan de secteur. Les propriétaires poursuivis soutenaient qu'il n'y avait plus d'infraction depuis l'entrée en vigueur de l'article D.VII.1*bis* du CoDT car les infractions avaient été réalisées avant le 1^{er} mars 1998. L'antériorité des actes et travaux au 1^{er} mars 1998 n'était pas contestée, mais le ministère public rétorquait qu'il s'agissait d'infractions fondamentales, de sorte que l'indulgence législative ne pouvait pas trouver à s'appliquer. Les propriétaires avaient répondu que les actes et travaux avaient été posés avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, de sorte qu'il fallait appliquer l'exception et ne pas qualifier les infractions de fondamentales. Dans son arrêt, la cour constate que les propriétaires restent en défaut d'apporter la preuve de ce que les actes et travaux avaient été réalisés avant l'entrée en vigueur du plan de secteur et, sur cette base, rejette leur argu-

⁷⁷ On notera toutefois l'existence d'un arrêt de la cour d'appel de Liège du 16 janvier 2017, dans lequel la cour semble étendre le devoir d'investigation du notaire, principalement lorsqu'il a de sérieux raisons de soupçonner l'existence d'une infraction urbanistique (*J.L.M.B.*, 2019/23, pp. 1067 et s., obs. Fr. ONCLIN, « Infractions d'urbanisme, garantie des vices cachés et responsabilité du notaire – À propos des effets d'une clause de garantie de conformité », pp. 1076 et s.).

⁷⁸ *Doc.*, Parl. w., sess. ord. 2016-2017, n° 739/1, p. 4: « il appartient à l'autorité publique qui invoque une infraction de prouver [...] que les actes et travaux litigieux ne peuvent bénéficier de la présomption, en établissant par exemple la date de réalisation desdits travaux ».

⁷⁹ Fr. ONCLIN, « Infractions d'urbanisme et vente immobilière – Propositions de clauses », *Rev. not. belge*, 2020, pp. 261 et s.

⁸⁰ Liège, 15 juin 2018, *J.T.*, 2018, pp. 913 et s.

mentation et les condamne⁸¹. La cour a-t-elle eu en vue de renverser la charge de la preuve dans toute situation d'infraction urbanistique ou seulement dans cette hypothèse particulière d'« exception à l'exception » de l'application d'un régime d'indulgence législative ? De prochains arrêts sont attendus avec impatience afin de lever le voile sur ces interrogations et clarifier l'application du régime des indulgences urbanistiques.

⁸¹ En l'espèce, un procès-verbal d'infraction avait été dressé avant l'entrée en vigueur du CoDT de sorte que, même à imaginer que les propriétaires aient amené la preuve de ce que les infractions avaient été commises avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, l'indulgence de l'article D.VII.1*bis* du CoDT n'aurait de toute façon pas pu s'appliquer.