

La soumission de certains plans d'aménagement à une étude d'incidences insère explicitement les préoccupations environnementales au cœur même de la politique d'aménagement du territoire. Le principe est important dans la mesure où il témoigne également de la volonté de réaliser les procédures d'évaluation des incidences le plus en amont possible dans le processus d'élaboration des projets. Les modalités d'application de ce principe ne sont cependant pas toutes aussi convaincantes. L'on songe au caractère purement facultatif de l'évaluation des plans communaux, à la distinction très relative entre zones vouées à l'urbanisation et zones non vouées à l'urbanisation ou encore à l'articulation incomplète des procédures d'évaluation des plans d'aménagement avec les procédures existantes d'évaluation d'autres planifications, tel le plan des centres d'enfouissement technique.

Plus fondamentalement, la réforme entreprise s'inscrit dans un processus de rénovation ambitieux du droit régional wallon puisque ce sont tous les principaux décrets du droit de l'environnement (établissements classés, eaux potabilisables, eaux de surface, déchets, évaluation des incidences) qui sont appelés à être modifiés d'ici la fin de la présente législature. L'aboutissement d'un permis unique qui regrouperait à la fois le permis d'exploiter et le permis d'urbanisme constituerait à cet égard une avancée importante en termes d'efficacité administrative. Or, le nouveau Code wallon est sur ce plan essentiellement programmatique et le chemin que le législateur doit encore parcourir pour parvenir à véritablement décloisonner les différentes polices administratives semble encore parsemé d'embûches.

CHAPITRE XIII

LE NOUVEAU DROIT WALLON DES INFRACTIONS ET SANCTIONS D'URBANISME

PAR

MICHEL DELNOY

ASSISTANT À L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE
AVOCAT AU BARREAU DE LIÈGE

Introduction

Depuis la modification du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (C.W.A.T.U.P.) par le décret du Parlement wallon du 27 novembre 1997 (ci-après : « le décret »), le siège de la matière des infractions et sanctions d'urbanisme se trouve aux articles 153 et suivants dudit Code.

La lecture de ces articles ainsi que de leurs travaux préparatoires laisse à penser *a priori* qu'il ne s'agit pas là des dispositions sur lesquelles le législateur décretaal a focalisé son attention dans le cadre de sa réforme.

En effet, si les nouveaux textes contiennent plusieurs évolutions majeures, il reste que les modifications apportées par le décret aux anciens articles 65 et suivants du Code sont, dans leurs répercussions pratiques, relativement limitées au regard des importants problèmes de mise en œuvre et d'interprétation suscités par ces dispositions, que la doctrine avait clairement mis à jour (1) et auxquels le législateur aurait pu remédier.

(1) De nombreuses études ont été consacrées à la matière des infractions et sanctions d'urbanisme. On citera notamment : F. HAUMONT, *Urbanisme, Rép. not.*, T. XIV, L. XIV, 1996, pp. 840 et s. ; M. DELNOY, « Infractions et sanctions d'urbanisme, trois questions d'actualité », *Formation permanente C.U.P.*, Vol. XVII, Liège, mai 1997, pp. 423 et s. ; J.-F. NEURAY, « L'intervention de l'administration dans le choix du mode de répa-

Par ailleurs, à lire les travaux préparatoires du décret du 27 novembre, on ne peut que s'étonner de l'absence – à tout le moins apparente – de réflexion approfondie du législateur wallon au sujet du respect par lui des normes répartitrices de compétences entre l'Etat fédéral et les Régions, spécialement dans le domaine du droit pénal et de la procédure judiciaire (1).

Le présent exposé comprendra donc pour l'essentiel, d'une part, une analyse succincte des principales modifications contenues dans le décret et, d'autre part, un examen rapide de la compatibilité des nouveaux textes avec les normes de la réforme de l'Etat.

On terminera par quelques considérations de droit transitoire. Dans la mesure où la plupart des infractions d'urbanisme poursuivies aujourd'hui trouvent leur source dans des actes et travaux souvent réalisés plusieurs années avant l'entrée en vigueur du décret, on tentera de déterminer dans quelle mesure les anciens textes du Code et les nouveaux doivent ou non être d'application (2).

ration en droit de l'urbanisme et de l'environnement », *Am.-Env.*, 1995, n° spécial, pp. 37 et s. ; L. DEHIN, « Le régime des sanctions en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire », *Am.-Env.*, 1994/4, pp. 239 et s. ; M. BOES, « De sancties in het stedbouwrecht », *Féd. Royale not. b.*, 1993, pp. 339 et s. ; Th. DEMEY, « La répression des infractions en matière d'environnement et d'urbanisme », *Am.-Env.*, 1990/3, pp. 139 et s. ; B. HUBEAU et R. PEREMAN, *De sanctionering van stedbouwmisdrijven*, Bruges, La Chartre, 1990 ; D. D'HOOGHE, « De herstelmaatregelen inzake stedbouw », *R.W.*, 1988-1989, pp. 1001 et s. ; E. ORBAN DE XIVRY, « Les sanctions administratives en droit de l'environnement en Région wallonne », in *La répression des infractions en matière d'environnement en Région wallonne*, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, pp. 4 et s. ; Ph. BOUILLARD, « Les sanctions en matière d'urbanisme : dialogue du droit et des faits », *Am.*, 1980, pp. 11 et s. ; M.-A. COLLARD-THOMAS et P. LEWALLE, « La loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme », *Ann. Fac. Dr. Liège*, 1971, pp. 297 et s.

(1) Comp. V. BARTHOLOMÉE et B. RENAULT, « La Cour d'arbitrage et les Conseils de communauté et de région », in *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 110 : « Si les membres des Conseils de communautés et de régions ne semblent s'intéresser que moyennement à la jurisprudence de la Cour, les juges, eux, s'intéressent beaucoup au travail parlementaire précédant l'adoption des décrets et ordonnances dont ils ont à contrôler la légalité ».

(2) V. Ch. HENNAU et J. VERHAEGEN, *Droit pénal général*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 77 : « Le conflit (des lois pénales dans le temps) peut s'ouvrir lorsqu'une modification du régime pénal intervient après la consommation du fait et avant le jugement ».

SECTION I^{re}. – Le contenu du nouveau droit wallon des infractions et sanctions d'urbanisme

§ 1^{er}. – Bref aperçu des principales modifications

Les modifications essentielles apportées par le décret du 27 novembre 1997 peuvent schématiquement se résumer comme suit. Désormais,

1. en ce qui concerne les actes constitutifs d'infraction :
 - toute violation d'un plan de secteur peut être constitutive d'infraction ;
 - l'exécution d'actes et travaux en application d'un permis suspendu, soit par le fait d'un recours administratif, soit par le fait d'un arrêt du Conseil d'Etat, est clairement constitutive d'infraction ;
 - la réalisation d'une publicité non conforme aux prescriptions adoptées par le gouvernement en application de l'article 4 nouveau du Code peut être constitutive d'infraction ;
 - le maintien d'actes et travaux infractionnels n'est plus expressément punissable que dans l'hypothèse où ils ont été réalisés sans permis ;
2. en ce qui concerne la procédure :
 - désormais, les autorités administratives (fonctionnaire délégué de l'urbanisme et collège des bourgmestre et échevins) doivent vraisemblablement être considérées comme parties au procès pénal ;
 - le fonctionnaire délégué et le collège échevinal peuvent demander au juge, chacun seul et sans l'accord de l'autre, la condamnation de l'auteur de l'infraction à chacune des trois mesures de réparation directe ;
 - le fonctionnaire délégué peut inviter le collège échevinal à déposer devant le juge correctionnel une demande de mesure de réparation directe ;
 - un permis d'urbanisme n'est clairement plus requis pour procéder à l'exécution d'une condamnation à une mesure de réparation directe émanant d'une juridiction civile ;
 - un lien est instauré entre la transaction administrative et la volonté du ministère public de poursuivre ou non le prévenu

devant le tribunal correctionnel, ce lien consistant en ce que l'autorité régionale ne peut proposer une transaction qu'au cas où le ministère public ne souhaite pas exercer de poursuite devant le juge correctionnel ;

- la transaction sort également ses effets dans le cadre de l'action devant le juge civil ;
- le critère d'obtention du permis de régularisation n'est plus celui du bon aménagement des lieux ;

3. en ce qui concerne les sanctions :

- globalement, les sanctions pénales sont plus élevées (1) ;
- le juge dispose d'un choix entre l'amende et l'emprisonnement en cas d'obstacle à l'exercice du droit de visite par les agents compétents pour rechercher les infractions.

§ 2. - Actes constitutifs d'infraction

1. - Violation du plan de secteur

a) Rappel de l'état du droit wallon avant sa modification

L'article 66 ancien du C.W.A.T.U.P. érigeait en infraction le fait d'enfreindre « de quelque manière que ce soit » les prescriptions des plans particuliers d'aménagement. Le texte ne prévoyait en tant que tel rien de semblable en ce qui concerne la violation des plans de secteur. Dès lors, en soi, la violation d'un plan de secteur ne constituait en principe jamais une infraction (2).

Il existait en réalité malgré tout un cas dans lequel une construction érigée en contrariété avec un plan de secteur pouvait être constitutive d'infraction : celui de la mise en œuvre

(1) Ce point n'est pas examiné ci-après. V. cependant not. Doc. P.W., 1996-1997, n° 233/222, p. 294, où on remarque que, suite à l'intervention d'un commissaire qui dénonçait « la disproportion totale des amendes pénales », le ministre a accepté d'abaisser leur montant plancher.

(2) Dans cette mesure l'arrêt du Conseil d'Etat n° 66.772, du 12 juin 1997, *Parting* (*Am.-Env.*, 1998/1, p. 42 et obs. J.-F. NEURAY) est particulièrement curieux. Cet arrêt indique en effet : si l'intervenant se bornait à construire uniquement les maisons, alors que le permis vise également des équipements récréatifs, il pourrait s'exposer aux sanctions prévues par la législation sur l'urbanisme pour n'avoir pas respecté la destination prévue au plan de secteur, soit celle de zone de loisirs. La même affirmation se retrouvait dans l'arrêt sur la demande de suspension (C.E. n° 56.261, du 17 novembre 1995, *Parting*, *T.G.E.M.*, 1996, p. 287 et note R. VEKEMAN).

d'un permis dit « tacite », obtenu du fait de la carence du gouvernement à statuer sur le recours du demandeur après qu'un rappel lui ait été adressé (1). Cette hypothèse n'est en tout état de cause plus d'actualité dans la mesure où le nouveau C.W.A.T.U.P. ne connaît plus de mécanisme semblable : désormais, la carence du gouvernement implique la confirmation de la décision dont recours (2).

La violation d'un plan de secteur était également susceptible de recevoir une sanction dans le cadre de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement (3). Cette possibilité est naturellement toujours d'actualité.

b) Contenu de l'article 154 nouveau

L'article 154 nouveau érige désormais en infraction le fait d'enfreindre « de quelque manière que ce soit » le contenu d'un plan de secteur.

De ce fait, le plan de secteur, au même titre que le plan communal d'aménagement, devient directement obligatoire pour les personnes privées (4), à supposer naturellement qu'il ne soit pas entaché d'illégalité (5).

c) Répercussions pratiques de la modification

On se propose de tenter d'examiner ici plusieurs hypothèses susceptibles d'être visées par le nouveau texte.

1) Rappel du caractère volontaire des infractions d'urbanisme.

A titre de remarque préliminaire, il faut rappeler que, suivant la Cour de cassation, les infractions d'urbanisme sont

(1) V. les articles 52, § 2, alinéa 5, et 66, alinéa 1^{er}, anciens du Code.

(2) V. l'article 121, alinéa 3, nouveau.

(3) A titre d'exemple, v. Civ. Verviers (cess./réf.), 29 mai 1997, *Am.-Env.*, 1997/4, p. 328, où la Région wallonne, défenderesse sur base de l'article 70 ancien du Code, agissait parallèlement comme demanderesse en cessation sur base de la loi de 1993, en invoquant notamment une violation du plan de secteur.

(4) Comp. Corr. Bruxelles, 17 novembre 1995, *R.J.I.*, 1997, p. 56.

(5) Dans cette hypothèse, en effet, il ne pourrait y avoir d'infraction. Comp., à propos d'un plan particulier d'aménagement, Corr. Liège, 27 septembre 1993, *Jamar de Bolsée*, plumitif n° 2185, inédit.

volontaires et non réglementaires, ce qui signifie qu'en sus de l'acte matériel, le juge doit vérifier l'existence de l'élément moral de l'infraction (1), l'intention punissable (2). Il en résulte notamment que l'infraction n'est pas établie dès lors que le prévenu peut exciper à bon droit d'une erreur de droit invincible (3), dont l'existence relève en principe du pouvoir d'appréciation du juge du fond, celui-ci appliquant le critère de l'homme normalement diligent et prudent (4). Tout dépend donc avant tout des circonstances concrètes de la cause (5).

2) *Première hypothèse* : la violation d'un plan de secteur peut intervenir par le fait d'actes et travaux soumis à permis alors que leur auteur dispose effectivement d'un permis, qui doit de ce fait être considéré comme illégal par le juge, sur pied de l'article 159 de la Constitution (6).

L'exemple-type qui peut ici être fourni est celui d'un permis d'urbanisme délivré pour une construction à ériger en zone de services publics et d'équipements communautaires, alors que ladite construction ne pouvait en réalité pas être considérée comme étant destinée à satisfaire un besoin social ou à promouvoir l'intérêt général (7).

Dans une telle hypothèse, l'auteur des actes et travaux poursuivi par le ministère public devant le juge correctionnel (8) ne manquera pas de faire valoir le permis qu'il a obtenu – et qui, à supposer que personne n'en ait demandé l'annulation au Conseil d'Etat, subsiste dans l'ordre juridi-

(1) Sur ce concept, v. not. R. LEGROS, *L'élément moral des infractions*, Liège, Desoer, 1952.

(2) Cass., 8 septembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 33 ; v. ég. Mons, 17 octobre 1994, *Echos de l'aménagement et de l'urbanisme*, 1994, n° 11/12, p. 3.

(3) Sur cette notion dans la matière de l'environnement et de l'urbanisme, v. not. M. FAURE, « Les causes exonératoires en droit pénal de l'environnement », *Am.-Env.*, 1996, n° spécial, p. 26, et réf. citées.

(4) P.-L. BODSON, *Manuel de droit pénal*, Fac. Dr. Liège, 1986, p. 234 ; Corr. Namur, 20 mai 1981, *R.R.D.*, 1981, p. 246.

(5) V. Ph. COENARTS et P. DE WOLF, « Les responsabilités civiles et pénales des sociétés et de leurs dirigeants en droit de l'environnement », *Rev. prat. soc.*, 1997, p. 65.

(6) Il n'est en effet pas nécessaire pour qu'il y ait infraction que l'irrégularité du permis soit préalablement consacrée par un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, ainsi que la Cour de cassation l'a indiqué dans son arrêt du 23 avril 1970 (Cass., 23 avril 1970, *Pas.*, 1970, I, p. 729).

(7) V. la définition de cette zone dans l'article 28 nouveau du Code.

(8) Ou attrait par le fonctionnaire délégué ou le collège échevinal devant le juge civil (v. article 157 nouveau).

que – comme étant à la source d'une erreur de droit invincible dans son chef.

Le juge devra-t-il nécessairement aller dans ce sens ? Une réponse nuancée s'impose.

A cet égard, B. Jadot écrivait en 1984 : « Aujourd'hui, la doctrine et la jurisprudence sont unanimes à considérer que la transgression d'un plan particulier ou d'un permis de lotir peut être imputée au titulaire du permis qui consacre cette transgression » (1). On ne peut par ailleurs manquer de rappeler que la doctrine la plus autorisée, tout en admettant que le titulaire du permis peut avoir été induit en erreur d'une façon insurmontable lorsque la contradiction entre le plan et le permis n'était absolument pas évidente et qu'elle ne résulte, en définitive, que de l'interprétation par le juge des dispositions dudit plan, estime cependant qu'en principe « le fait, pour le contrevenant, d'être en possession d'un permis ne constitue pas (...) une source d'erreur invincible » (2).

Il peut certainement être utile de faire ici référence à la grille de lecture de B. Jadot (3), qui recourt à divers éléments, et notamment :

- la « nature d'une autorisation administrative », qui conduit à penser que « tout qui souhaite modifier le cadre de vie est tenu de s'informer sur la légalité du titre autorisateur dont il dispose à cette fin, auprès de personnes compétentes en la matière » ;
- le fait qu'« il est difficile d'affirmer qu'un homme raisonnable et prudent est en droit d'ignorer des prescriptions légales qui font l'objet d'une publicité particulière », ce qui est le cas du plan de secteur ;
- le caractère « plus ou moins flagrant de l'irrégularité qui affecte l'autorisation : on ne peut juger avec trop de sévérité la responsabilité du titulaire d'un permis irrégulier en raison d'une violation de la loi qui n'est établie avec certitude

(1) B. JADOT, « La responsabilité du titulaire d'une autorisation 'administrative irrégulière' », obs. sous Mons, 17 février 1982, *Entr. et dr.*, 1984, p. 45.

(2) F. HAUMONT, *Urbanisme, Rép. not.*, T. XIV, L. XIV, 1996, p. 843.

(3) B. JADOT, « La responsabilité du titulaire d'une autorisation 'administrative irrégulière' », obs. sous Mons, 17 février 1982, *Entr. et dr.*, 1984, pp. 46 et s.

qu'au terme d'un travail élaboré d'interprétation juridique ou d'appréciation des circonstances de l'espèce » ;

- cet élément doit d'ailleurs être mis en relation étroite avec celui qui le précède et avec la « qualité de la personne qui prétend avoir été induite en erreur par la délivrance de l'autorisation ».

En bref, ainsi qu'on l'a indiqué ci-dessus, tout dépend avant tout des circonstances particulières de la cause, qu'il appartient au juge d'interpréter (1).

Ce qui vient d'être dit concerne la période précédant la mise en œuvre des poursuites. Il faut également déterminer la mesure dans laquelle le maintien des actes et travaux contraires au plan de secteur après la révélation de l'irrégularité du permis par le juge, peut être considéré comme constitutif d'infraction.

Dans l'hypothèse dont il est ici question, le permis est maintenu dans l'ordre juridique : il n'est pas annulé (2). Le maintien des actes accomplis sur base du permis déclaré illégal par le juge ne pourrait donc constituer, à dater de la décision judiciaire, l'infraction de maintenir des travaux effectués sans permis au sens de l'article 154, alinéa 1^{er}, 3^o (3).

Reste donc à déterminer dans quelle mesure un tel maintien pourrait constituer une violation des prescriptions du plan de secteur « de quelque manière que ce soit », le constat d'irrégularité du permis empêchant désormais son titulaire de se prévaloir dudit permis au titre de l'erreur invincible. Cette question revient en réalité à celle de savoir si la violation d'un plan de secteur telle que visée par l'article 154, 4^o, du Code doit ou non être considérée comme une infraction continue. On peut à cet égard raisonnablement soutenir qu'elle revêt un caractère

(1) F. ROGGEN, « La répression des infractions contre l'environnement », in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 396.

(2) V. en ce sens B. JADOT, « La responsabilité du titulaire d'une autorisation 'administrative irrégulière' », obs. sous Mons, 17 février 1982, *Entr. et dr.*, 1984, p. 40 : « pour le moins, un acte devenu inexistant ne peut être invoqué avec autant de pertinence qu'un acte resté formellement en vigueur ».

(3) *Contra* : F. HAUMONT, *Urbanisme, Rép. not.*, T. XIV, L. XIV, 1996, pp. 843 et 844. On soulignera que, alors que le législateur a clairement envisagé tant l'hypothèse des travaux réalisés alors que le permis était suspendu par arrêt du Conseil d'Etat (v. ci-après) que celle dans laquelle le permis est annulé par la même juridiction (hypothèse des travaux réalisés sans permis), il n'analyse nullement les effets d'un constat d'illégalité du permis sur pied de l'article 159 de la Constitution.

hybride, selon les éléments que l'on met en avant. Ainsi, le fait d'ériger une construction en violation d'un plan de secteur peut être considéré comme une infraction instantanée. Cela étant, le fait de maintenir ladite construction constitue également une violation du plan de secteur « de quelque manière que ce soit » et une activité qui se prolonge dans le temps (1). Il en découle qu'elle peut être qualifiée d'infraction continue.

2) *Deuxième hypothèse* : la violation d'un plan de secteur peut intervenir par le fait d'actes et travaux soumis à permis et réalisés sur base d'un permis qui est par la suite annulé par le Conseil d'Etat (2).

Dans cette hypothèse, dans la mesure de l'effet rétroactif des arrêts d'annulation du Conseil d'Etat (3), le titulaire du permis doit être considéré comme ayant construit sans permis (4). La situation est donc légèrement différente de la précédente : le titulaire du permis annulé pourra être poursuivi tant pour avoir posé des actes et travaux sans permis que pour avoir enfreint le contenu d'un plan de secteur.

Le prévenu ne manquera naturellement pas d'invoquer à nouveau le concept d'erreur invincible : ce n'est pas parce que le permis a été annulé par le Conseil d'Etat que le titulaire n'a pu être induit en erreur de manière insurmontable.

Ce sera cependant difficilement plaidable lorsque le permis a fait l'objet d'un recours administratif avant de devenir définitif. De même dans l'hypothèse où le permis a fait l'objet, préalablement à l'exécution des travaux, d'un arrêt de suspension prononcé par le Conseil d'Etat. Dans ces cas, en effet, le titulaire du permis devra être considéré comme ayant en quelque sorte été averti de l'irrégularité de son permis. Dans l'hypothèse d'un arrêt de suspension, il s'exposerait par ailleurs en

(1) Suivant le critère de P.-L. BODSON, *Manuel de droit pénal*, Fac. Dr. Liège, 1986, p. 234 v. ég. Corr. Namur, 20 mai 1981, *R.R.D.*, 1981, p. 98.

(2) On trouvera un exemple proche dans Bruxelles, 15 mars 1978, *Entr. et dr.*, 1978, p. 303 et obs., J. DE SURAY, où la prescription violée était celle d'un permis de lotir.

(3) V. not. J. SALMON, *Le Conseil d'Etat*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 524 ; P. LEWALLE, *Contentieux administratif*, Coll. sc. fac. Dr. Liège, 1997, p. 443.

(4) V. Cass., 2 décembre 1981, *Pas.*, 1982, I, p. 450 ; dans le même sens, v. le rapport de l'auditeur NEURAY précédant l'arrêt du Conseil d'Etat du 28 septembre 1994, *A.S.B.L. Quartiers Nord-est et Ville de Bruxelles* : « la situation qui résulte de l'arrêt d'annulation d'un permis d'urbanisme est la même que celle qui prévaut en cas de construction sans permis ».

tout état de cause à des poursuites au titre de l'exécution ou de la poursuite de travaux postérieurement à un arrêt de suspension du permis (article 154, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o).

Certains soutiennent même que le concept d'erreur de droit invincible ne pourrait plus être invoqué dès le moment où un recours en annulation est introduit devant le Conseil d'Etat (1). Une telle conclusion ne semble cependant pas pouvoir être tirée automatiquement : il ne convient en effet pas d'attribuer par ce biais au recours en annulation devant le Conseil d'Etat un effet suspensif qu'il n'a pas. La conclusion paraît cependant pertinente dès lors que le recours en annulation a laissé apparaître une illégalité flagrante du permis au regard du plan de secteur (2).

En ce qui concerne la période postérieure à l'annulation du permis par le Conseil d'Etat, l'auteur des actes et travaux ne disposera plus d'aucun élément susceptible de constituer la source d'une erreur de droit invincible (3). Le maintien des travaux sera donc nécessairement constitutif d'infraction au sens de l'article 154, alinéa 1^{er}, 3^o (maintien de travaux effectués sans permis) (4), et sera par ailleurs punissable au titre de la violation des prescriptions du plan de secteur.

4) *Troisième hypothèse* : la violation d'un plan de secteur peut intervenir par le fait d'actes et travaux soumis à permis alors que leur auteur ne disposait pas dudit permis ou alors qu'il les a réalisés en violation du permis obtenu.

Dans cette mesure, l'auteur des travaux pourra être poursuivi à double titre : exécution d'actes et travaux sans permis ou en violation du permis délivré (article 154, alinéa 1^{er}, 1^o ou

(1) B. HUBEAU et R. PEREMANS, *De sanctionering van stedenbouwmisdrijven*, Bruges, La Chartre, 1990, p. 26.

(2) On peut penser, à titre d'exemple, à l'hypothèse d'un permis d'urbanisme délivré sur base d'un plan de secteur qui exige, préalablement à la délivrance du permis, un engagement du demandeur quant à la réalisation de travaux d'infrastructure, alors qu'un tel engagement fait en l'espèce défaut.

(3) C'est ainsi que la Cour de cassation raisonne dans son arrêt du 24 mai 1989 (*Pas.*, 1989, I, p. 1003) : l'arrêt du Conseil d'Etat entraîne rétroactivement et *erga omnes* l'annulation du permis et, à partir de la connaissance qu'ils en ont, les titulaires dudit permis ne peuvent plus croire qu'ils n'ont pas créé de situation irrégulière ; le maintien de la construction est donc punissable, l'erreur invincible ne pouvant plus être admise. V. ég. Cass., 27 mars 1984, *Pas.*, 1984, I, p. 871.

(4) En ce sens, v. F. HAUMONT, *Urbanisme, Rép. not.*, T. XIV, L. XIV, 1996, p. 843.

4^o) et violation des prescriptions d'un plan de secteur (article 154, alinéa 1^{er}, 4^o).

Il sera manifestement mal venu d'exciper de l'existence d'une erreur invincible (1).

5) *Quatrième hypothèse* : la violation d'un plan de secteur peut intervenir par le fait d'actes et travaux non soumis à permis.

La question de savoir dans quelle mesure la violation d'un plan d'aménagement par le biais d'actes non soumis à permis peut être constitutive d'infraction est délicate (2).

Il est d'ailleurs avant tout malaisé de trouver des exemples réalistes permettant de se faire une idée appropriée de la réponse à apporter à la question. On peut cependant penser aux modifications de destination qui ne sont pas soumises à permis d'urbanisme et qui aboutissent à développer dans le bâtiment concerné une activité incompatible avec le zonage du plan de secteur. Plus caricaturalement, on peut également penser à certaines activités récréatives de plein air qui se développent en zone forestière, en zone d'espaces verts ou en zone naturelle.

Les cours d'appel d'Anvers et de Gand ont donné une réponse positive à la question ici posée (3). Le professeur Boes estime également que tout comportement contraire à un plan d'aménagement est punissable, peu importe que ce comportement ait été soumis à permis ou non (4). La généralité des termes utilisés par le législateur en recourant à la formule « de quelque manière que ce soit » va naturellement dans ce sens.

On peut également indiquer qu'à de nombreuses reprises dans les nouvelles définitions des zones des plans de secteur, le législateur wallon, opérant certes une distinction nette entre

(1) Comp. Mons, 6 décembre 1991, *Am.-Env.*, 1992/3, p. 195 : le prévenu ne peut invoquer la cause d'excuse de l'erreur invincible dès l'instant où il a reçu le permis de bâtir et s'est engagé à en respecter les prescriptions.

(2) V. M. PAQUES, « Des plans, règlements et schémas d'urbanisme dans les trois Régions », in *Het Milieu - L'Environnement*, Fed. Royale, 1993, p. 164 ; F. HAUMONT, « Agriculture, Urbanisme et aménagement du territoire », *Am.-Env.*, 1992, n° spécial, p. 19 ; H. BOCKEN, note sous Gand, 10 juin 1985, *Am.*, 1986, p. 18.

(3) Anvers, 20 juin 1986, *R.W.*, 1986-1987, p. 1265 ; Gand, 10 juin 1985, *Am.*, 1986, p. 17 et note H. BOCKEN.

(4) M. BOES, « De sancties in het stedenbouwwrecht », *Féd. Royale not. b.*, 1993, p. 343.

les « activités » et les « actes et travaux qui s'y rapportent », entend cependant viser les deux dans le cadre des éléments admissibles ou non dans lesdites zones. Le meilleur exemple à cet égard est fourni par la définition de la zone agricole, en ce qu'elle vise les « activités » récréatives de plein air et les « actes et travaux » qui s'y rapportent, tant à l'alinéa 3 qu'à l'alinéa 5 de l'article 35. Pour le reste, de manière plus générale, la plupart des zones sont définies à titre essentiel par référence à des activités et non par référence à l'un ou l'autre acte et travail visé par l'article 84 du Code, même si à plusieurs reprises le législateur recourt à des termes tels que « établissement », « construction », « équipement » : ces termes ne constituent en réalité qu'un autre mode d'expression des activités admises. Par le biais des plans de secteur, la volonté du législateur wallon est donc bien à titre essentiel de réglementer la répartition des activités de l'homme sur un territoire donné (1), et non l'admission de tels ou tels actes et travaux visés à l'article 84 nouveau.

Un élément de réponse en sens contraire (2) pourrait cependant être trouvé dans l'article 84, § 2, alinéa 1^{er}, nouveau, suivant lequel, « Les dispositions du présent Code (3) sont applicables aux actes et travaux non énumérés au paragraphe 1^{er} lorsqu'un règlement d'urbanisme impose un permis pour leur exécution ». Si ce texte signifie certainement que, lorsque l'article 84, § 1^{er}, ne l'impose pas, un permis d'urbanisme peut également être requis si un règlement d'urbanisme l'impose

(1) Dans ce sens, v. C.E. n° 40.939, du 4 novembre 1992, DELPORTE : « la fonction de l'aménagement du territoire est d'éviter l'occupation anarchique des sols et d'assigner à chaque partie du territoire des destinations différentes » ; v. ég. C.E. n° 32.715, du 6 juin 1989, *Vervullens et Nuyts*. Comp. F. HAUMONT, « Les plans de secteur, vingt ans déjà », *Am.-Env.*, 1994, n° spécial, p. 34 : « de plus en plus, le droit de l'urbanisme tend à englober les activités elles-mêmes indépendamment des constructions ». Le Conseil d'Etat souligne par ailleurs à juste titre que « la nature des activités auxquelles le bâtiment concerné semble être affecté, est déterminante pour apprécier sa compatibilité avec la destination (de la zone) prévue au plan de secteur » (C.E. n° 35.397, du 5 juillet 1990, *A.S.B.L. Buurtcomité Beneden Kessel et csrts.*).

(2) En sens contraire, v. ég. B. JADOT, « La prise en compte, dans les décisions d'urbanisme et d'aménagement du territoire, des inconvénients dus à l'utilisation d'installations », *Am.-Env.*, 1996/1, p. 5 : « (l'autorité) n'a pas à régler l'exercice de ces activités envisagées comme telles ; les mesures qu'elle adopte ne peuvent concerner que l'implantation du bâtiment ou de l'installation et la manière dont il est construit ou aménagé ». V. ég. C.E. n° 25.690, du 3 octobre 1985, *Commune d'Evergem* : en zone agricole sont seules permises les activités de loisirs ne nécessitant aucune construction ; M. BOVERIE, *Bruit - compétence du bourgmestre vis-à-vis des U.L.M.*, *Mouv. Comm.*, 1994/12, p. 593.

(3) Donc y compris celles relatives aux infractions et aux sanctions.

valablement, il pourrait également être entendu en ce sens que seuls les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme en vertu de l'article 84 ou d'un règlement d'urbanisme pourraient être constitutifs d'infraction dans le cadre du Code. Si l'emplacement du texte ne milite pas directement en faveur de cette interprétation (1), il reste que son contenu explicite permet à tout le moins d'envisager de l'adopter.

On peut également noter que les activités sont précisément appréhendées – mais de manière limitée – par l'article 84 du Code, en ce qu'il vise les modifications de destination apportées à un bâtiment (2). N'est-ce pas exclusivement dans cette mesure qu'une activité non conforme à un plan de secteur pourrait être visée par le droit des infractions d'urbanisme ?

6) *Cinquième hypothèse* : La généralité des termes utilisés par le législateur pousse à envisager une dernière hypothèse, celle dans laquelle des actes et travaux conformes à un plan de secteur deviendraient contraires à ce plan du fait de sa modification et alors qu'ils ont été réalisés sur base d'un permis.

On le comprend, cette hypothèse, qui ne trouvera sans doute aucune concrétisation en pratique, est particulièrement d'actualité du fait de l'application immédiate, par l'article 6 du décret du 27 novembre 1997, de la nouvelle définition des zones aux plans de secteur en vigueur : le propriétaire d'une construction tout-à-fait conforme au zonage du plan de secteur applicable jusqu'au 1^{er} mars 1998, doit-il être considéré comme étant l'auteur d'une violation dudit plan dès lors qu'il maintient cette construction devenue incompatible avec la nouvelle nomenclature des zones, d'application au 1^{er} mars ?

Cette question est proche de celle ci-dessus relative au caractère instantané ou continu de l'infraction visée à l'article 154, 4^o : dans quelle mesure le législateur incrimine-t-il la violation d'un plan de secteur par l'exécution d'actes et travaux ou éga-

(1) A supposer que cette interprétation corresponde effectivement à la volonté du législateur, il aurait alors été préférable de placer le texte en début de Code.

(2) Sur cette notion, v. not. F. MAUSSON, « La transformation et les changements d'affectation ou d'utilisation », in *Pratique notariale et droit administratif*, Bruxelles, Larocier, 1998, pp. 77 et s. ; F. HAUMONT, « Les changements d'affectation soumis à permis d'urbanisme », *Rev. dr. comm.*, 1994, pp. 3 et s.

lement par leur maintien ? On a marqué ci-dessus une préférence pour la seconde solution : le maintien est également visé.

Cela étant, il semble clair que la violation d'un règlement ne peut constituer une infraction qu'à partir de son entrée en vigueur. Dire le contraire reviendrait vraisemblablement à cautionner une violation de l'article 7, § 1^{er}, de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 2, alinéa 1^{er}, du Code pénal. Ainsi, le professeur Haumont indique que « ne constitue pas une infraction le maintien d'installations réalisées à une époque où elles n'étaient pas soumises à permis, même si, entretemps, une nouvelle réglementation les y soumet » (1).

On penche en faveur d'une réponse similaire en ce qui concerne la question ici examinée. Il semble en effet que, quel que soit le caractère de l'infraction de violation du plan de secteur, il ne soit envisageable de poursuivre ni l'auteur d'actes qui étaient conformes à un plan au jour où ils ont été exécutés, ni celui qui entend les maintenir, après l'entrée en vigueur du plan modificatif avec lequel ils sont en contradiction. Admettre le contraire reviendrait à nier l'effet juridique du permis, qui, du fait de son objet, est, sauf exceptions, par essence délivré sans durée de validité (2). Un besoin élémentaire de sécurité juridique s'y oppose également de manière évidente. L'article 111 nouveau du Code constitue du reste un indice confirmant cette façon de voir, dans la mesure où il admet, à certaines conditions certes, que des travaux de transformation, d'agrandissement ou de reconstruction soient apportés à des bâtiments existants dont l'affectation actuelle ou future ne correspond pas aux prescriptions du plan de secteur. Enfin, la réponse semble également confirmée par la jurisprudence de la Cour de cassation (3).

Il semble par contre évident que, lorsque le plan de secteur modifié s'oppose au maintien d'actes et travaux réalisés en violation du plan de secteur avant modification, tant l'auteur

(1) F. HAUMONT, *Urbanisme, Rép. not.*, T. XIV, L. XIV, 1996, p. 843.

(2) Les hypothèses de permis d'urbanisme à durée limitée sont au nombre de quatre (article 88 nouveau). On peut également penser à celle des actes et travaux relatifs aux activités récréatives de plein air visées à l'article 35 nouveau (v. ci-après).

(3) V. Cass., 23 août 1965, *Pas.*, 1965, I, p. 1207.

des actes et travaux que le responsable de leur maintien pourraient être poursuivis sur base de l'article 154, 4^o, du Code.

En d'autres termes, un maintien ne peut vraisemblablement être considéré comme infractionnel que dès lors que l'acte qu'il concerne a lui-même été réalisé en infraction.

2. - *Violation d'un plan communal d'aménagement ou d'un règlement d'urbanisme*

L'article 154, alinéa 1^{er}, 4^o, érige en infraction le fait d'enfreindre « de quelque manière que ce soit » les prescriptions d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement régional d'urbanisme ou d'un règlement communal d'urbanisme.

Les questions qui se posent à cet égard sont sensiblement identiques à celles examinées ci-dessus à propos des plans de secteur. On peut donc s'y référer, *mutatis mutandis*. Par ailleurs, la disposition ici en cause correspond au contenu de l'article 66 ancien du Code : son commentaire n'appelle donc pas de développement particulier.

3. - *Actes et travaux réalisés sans permis, après la péremption ou la suspension du permis, en violation du permis ou en violation d'autres dispositions relatives aux permis - maintien de ces travaux*

a) *Actes et travaux réalisés sans permis*

L'article 154, alinéa 1^{er}, 1^o, nouveau érige en infraction le fait d'exécuter des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme ou de lotir sans disposer préalablement dudit permis.

L'article 66, alinéa 1^{er}, 2^o, ancien visait le fait d'enfreindre les dispositions du Code relatives aux permis de bâtir et de lotir. Les textes déterminant les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme (article 41, § 1^{er}, ancien) ou de lotir (article 53, § 1^{er}) étaient donc clairement visés et la nouvelle disposition ne modifie rien à cet égard : avant comme après le 1^{er} mars 1998, le fait de réaliser des actes et travaux soumis

à permis sans ce permis constitue une infraction. On peut donc se référer à la jurisprudence antérieure au décret du 27 novembre 1997.

L'article 154, alinéa 1^{er}, 2^o, nouveau érige également en infraction le fait de « poursuivre » des actes et travaux soumis à permis sans ledit permis. Il est malaisé de déterminer la différence entre l'« exécution » et la « poursuite » d'actes et travaux sans permis. On pourrait penser que le législateur wallon a entendu viser l'hypothèse dans laquelle un ordre d'interruption des travaux a été donné en application de l'article 158, du fait de travaux débutés sans permis préalable : le 2^o de l'article 154, alinéa 1^{er}, viserait ainsi la poursuite de ces travaux malgré cet ordre. Il faut cependant rejeter cette hypothèse, dans la mesure où elle est précisément déjà visée par l'article 158, alinéa 5, qui érige en infraction le fait de poursuivre des travaux ou actes en violation de l'ordre d'interruption. On est donc bien en peine de comprendre l'hypothèse qui est ici visée par le législateur.

b) *Actes et travaux réalisés après la péremption du permis*

En ce qui concerne les actes et travaux « exécutés » (article 154, alinéa 1^{er}, 1^o) ou « poursuivis » (article 154, alinéa 1^{er}, 2^o) postérieurement à la péremption du permis qui les autorisait, on peut également faire référence à la jurisprudence relative à l'article 66, alinéa 1^{er}, 2^o, ancien, dans la mesure où les textes relatifs à la péremption des permis de bâtir et de lotir (articles 49, 54, § 4, et 55, § 4, anciens) y étaient clairement visés.

On peut cependant remarquer que désormais, dans la mesure où l'article 48, § 2, nouveau, du Code stipule que le permis d'urbanisme est périmé dans un délai de cinq ans à dater de sa délivrance pour la partie restante des travaux, soit ceux qui n'ont pas été effectués dans le premier délai de péremption prévu par le § 1^{er} de la même disposition (deux ans), celui qui entend n'effectuer qu'une partie des travaux prévus par le permis alors que celui-ci a été accordé par l'autorité en considération de l'ensemble du projet pourra, à l'expiration du délai quinquennal, être poursuivi pour violation du

contenu du permis (1) et, s'il entendait alors réaliser les travaux manquants, il pourrait être poursuivi pour réalisation de travaux après la péremption dudit permis (2).

c) *Actes et travaux réalisés après la suspension du permis*

Sous l'empire de l'article 66 ancien, l'exécution d'actes et travaux soumis à permis à un moment où ledit permis était suspendu était vraisemblablement constitutive d'infraction. On ne connaît à tout le moins aucune décision en sens contraire.

Il reste que l'article 154, alinéa 1^{er}, nouveau, l'indique désormais explicitement, ce qui constitue sans doute une amélioration par rapport à l'ancien Code.

Le législateur a d'ailleurs entendu viser désormais clairement l'hypothèse des actes et travaux exécutés alors que le permis est suspendu par un recours administratif exercé par une autorité (3) (c'est l'« acte de suspension » visé par l'article 154, alinéa 1^{er}, 1^o et 2^o) ou par un arrêt de suspension du Conseil d'Etat (c'est l'« arrêt de suspension » visé par la même disposition) (4).

Ce faisant, il n'a cependant pas visé les cas de suspension de permis au cours du délai de recours administratif (article 119, § 2, *in fine*) ou dans l'attente de la transmission du permis par le collège échevinal au fonctionnaire délégué avec avertissement de cette transmission au demandeur de permis (v. article 117, alinéa 1^{er}, nouveau). Dans l'hypothèse où le projet

(1) Auparavant, dans la même hypothèse, vu l'absence de délai de péremption pour la partie restante des travaux, une violation du contenu du permis ne pouvait que difficilement être établie : il restait en effet loisible au titulaire du permis de prétendre avoir l'intention d'effectuer les travaux manquants, ce qu'il pouvait faire sans être astreint à un délai particulier. Pour un cas de ce type avant l'entrée en vigueur du décret, v. C.E. n° 66.772, du 12 juin 1997, *Parting, Am.-Env.*, 1998/1, p. 42 et obs. J.-F. NEURAY ; v. ég. C.E. n° 56.261, du 17 novembre 1995, *Parting, T.G.E.M.*, 1996, p. 287 et note R. VERKEMAN (ce dernier indique : « het feit dat het werk niet binnen een bepaalde tijd werd beëindigd, doet de vergunning niet vervallen », en citant Bruxelles, 14 janvier 1993, *Am.-Env.*, 1993, p. 178).

(2) Sur la question du non-achèvement des travaux, v. ég. ci-dessous la partie consacrée à la violation du permis.

(3) On sait que, en vertu de l'article 119, § 2, *in fine*, nouveau, l'exercice par le fonctionnaire délégué ou par le collège échevinal d'un recours au gouvernement à l'encontre du permis délivré en première instance est suspensif.

(4) V. M. BOVERIE, *Le nouveau Code wallon de l'aménagement du territoire*, Bruxelles, Union des villes et communes de Wallonie, 1998, p. 219.

visé par le permis consisterait en actes et travaux susceptibles d'être réalisés en un court laps de temps, on pourrait envisager que le titulaire du permis effectue les travaux requis avant l'expiration du délai de recours ou même avant la transmission du permis au fonctionnaire délégué. De tels actes devraient certes être considérés comme ayant été accomplis alors que le permis était suspendu mais cela n'en constituerait pas pour autant une infraction au sens de l'article 154 du Code.

d) *Actes et travaux réalisés en violation du permis*

A nouveau, malgré l'absence de précision en ce sens dans le texte de l'article 66 ancien, la jurisprudence unanime admettait sans difficulté le caractère infractionnel de travaux effectués sur base d'un permis mais en violation du contenu de ce permis (1). L'article 154, alinéa 1^{er}, 4^o, nouveau ne fait donc que le traduire expressément dans un texte.

Reste la question, comparable à celle ci-dessus posée en ce qui concerne la violation du plan de secteur, du caractère instantané ou continu de l'infraction. En d'autres termes, s'il est certain que le fait d'avoir procédé aux actes et travaux contraires au contenu du permis constitue une infraction, peut-on également poursuivre devant une juridiction pénale ou civile le maintien desdits actes et travaux ? Au vu de la généralité des termes employés par le législateur (« de quelque manière que ce soit »), une réponse positive semble pouvoir être donnée.

On signalera également que, dans la mesure où le Code prévoit désormais, d'une part, la possibilité pour l'autorité de fixer un « phasage » des travaux dans le permis (v. article 137, alinéa 1^{er}) et, d'autre part, la péremption du permis pour l'ensemble des travaux qui y sont prévus (article 87, § 2), la délicate question du non-achèvement des travaux autorisés (2) ne devrait plus se poser.

(1) V. not. F. HAUMONT, *Urbanisme, Rép. not.*, T. XIV, L. XIV, 1996, p. 841.

(2) V. F. HAUMONT, *Urbanisme, Rép. not.*, T. XIV, L. XIV, 1996, p. 842. On renvoie également à ce que l'on a dit ci-dessus à propos de la péremption du permis.

e) *Autres violations de dispositions relatives aux permis*

L'article 66 ancien érigeait en infraction la violation « de quelque manière que ce soit » de l'ensemble des dispositions relatives au permis de bâtir et au permis de lotir.

Étaient donc notamment visées, en sus de celles relatives au champ d'application, à la suspension et à la péremption des permis, celles relatives à la durée de validité des permis de bâtir à durée limitée (article 41, § 3, ancien), à l'obligation d'information incombant au notaire (article 41, § 5, et 54, §§ 6, 7 et 8), à l'indication par le collège échevinal de l'implantation des constructions nouvelles (article 44 ancien), à la publicité du permis (article 51, § 4, ancien), aux divisions non soumises à permis de lotir (article 53, § 2, ancien), à la réalisation des équipements de voirie préalablement à la vente (article 55, § 3), voire même celles relatives à la procédure de délivrance des permis (articles 42, 42bis, 43, 45, 50, 51, 52, 54, §§ 1^{er} à 4, 55, §§ 1^{er} et 2, anciens).

A l'exception de l'expiration de la durée de validité du permis et de la publicité du permis (article 154, alinéa 1^{er}, 2^o et 5^o), l'article 154 nouveau ne vise aucune de ces prescriptions au titre des dispositions dont la violation est érigée en infraction. Il en résulte clairement que, en cela, le champ d'application de l'article 154 nouveau est moins étendu que celui de l'article 66 ancien (1).

f) *Maintien d'actes et travaux réalisés sans permis, après la péremption ou la suspension du permis, en violation du permis ou en violation d'autres dispositions relatives aux permis*

L'article 66 ancien mettait sur un pied d'égalité la réalisation de travaux infractionnels et leur maintien.

Tel n'est plus le cas dans l'article 154 nouveau. A notre sens, lorsque des travaux ont été réalisés sans permis, après la péremption ou la suspension du permis, en violation du permis ou en violation d'autres dispositions relatives aux permis, le

(1) Dans le même sens, à propos du défaut des mentions imposées par le nouvel article 85, v. M. PÂQUES, « Droit de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et questions diverses du droit administratif notarial », in *Chronique du droit à l'usage du notariat*, Vol. XXVII, du 26 mars 1998, Fac. Dr. Liège, p. 205.

maintien de ces travaux ne peut plus constituer une infraction que dans deux hypothèses.

L'article 154, alinéa 1^{er}, 3^o, érige clairement en infraction le fait de maintenir des travaux effectués sans permis. Aucune contestation n'est ici possible.

Dans l'hypothèse où les travaux ont été réalisés en violation du permis, leur maintien nous semble également constitutif d'une infraction. En effet, il y a dans ce cas violation du permis « de quelque manière que ce soit » au sens de l'article 154, alinéa 1^{er}, 4^o.

Il s'agit dans les deux cas d'infractions continues.

Par contre, dans tous les autres cas, aucune disposition de l'article 154 ne permet de sanctionner le maintien des travaux. Ainsi, dès lors que les travaux ont été réalisés après la péremption ou la suspension du permis ou en violation d'autres dispositions relatives aux permis, l'infraction qui serait mise à charge de leur auteur ne pourrait être qualifiée que d'instantanée.

4. — Réalisation non conforme de la publicité de la demande de permis ou de certificat

Suivant l'article 154, alinéa 1^{er}, 4^o, constitue une infraction le fait de réaliser une publicité non conforme aux dispositions déterminées en exécution de l'article 4.

Cet article 4 habilite le gouvernement à déterminer les modalités des enquêtes publiques. Le texte ne limite nullement cette habilitation aux enquêtes publiques relatives aux demandes de permis et de certificats. En conséquence, on pourrait considérer qu'une violation des prescriptions élaborées par le gouvernement dans le but de fixer la procédure d'enquête publique dans le cadre de l'élaboration ou de la modification des plans d'aménagement ou des règlements d'urbanisme est susceptible de constituer une infraction.

En l'occurrence, les modalités des enquêtes publiques relatives aux demandes de permis et de certificats sont reprises dans les articles 332 à 343 nouveaux du Code (1).

(1) Ces dispositions découlent de l'arrêté du gouvernement wallon du 19 mars 1998 déterminant les demandes de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificats d'ur-

La plupart de ces dispositions font des obligations aux autorités communales. Seuls les articles 334 et 335 imposent des obligations de faire au demandeur de permis ou de certificat. Il va de soi qu'aucune infraction ne pourrait être imputée au demandeur pour violation d'une disposition autre que les deux articles qui viennent d'être cités.

Par ailleurs, suivant l'article 342, il revient à l'administration communale d'informer le demandeur de son obligation de satisfaire aux exigences des articles 334 et 335. On peut donc se demander dans quelle mesure, à défaut d'avertissement par l'administration communale, le demandeur qui serait poursuivi pour ne pas avoir exécuté les mesures de publicité imposées par les articles 334 et 335 ne pourrait pas exciper de l'erreur de droit invincible ? Tout dépendrait naturellement des circonstances de l'espèce. Dans cette même hypothèse, le demandeur pourrait également être tenté de se retourner contre la commune pour lui réclamer des dommages et intérêts sur base de l'article 1382 du Code civil.

Enfin, on vient de dire que la plupart des obligations en matière d'enquêtes publiques sont à charge de l'autorité communale. A supposer qu'elle ne remplisse pas l'une de ces obligations, on pourrait sans doute imaginer qu'elle soit, directement ou par l'intermédiaire d'un fonctionnaire ou d'un mandataire communal (1), citée à comparaître devant le tribunal correctionnel. On renvoie sur ce point à la problématique de la responsabilité pénale des personnes morales (2).

banisme soumises à enquête publique et fixant les modalités de ces enquêtes publiques (M.B. du 26 mars 1998).

(1) Pour un exemple de condamnation pénale d'un bourgmestre et d'un échevin pour infraction au droit de l'environnement, v. Anvers, 9 février 1990, rés. in *Am.-Env.*, 1990/2, p. 121.

(2) V. not. O. RALLET, *Responsabilité des dirigeants de sociétés*, Bruxelles, Larcier, 1996, pp. 267 et s.; F. DERUYCK, « Pour quand la responsabilité pénale des personnes morales en droit pénal belge ? », *J.T.*, 1997, pp. 697 et s.; Ph. COENAETS et P. DE WOLF, « Les responsabilités civiles et pénales des sociétés et de leurs dirigeants en droit de l'environnement », *Rev. prat. soc.*, 1997, pp. 67 et s., et réf. citées p. 68; A. DE NAUW, « Le vouloir propre de la personne morale et l'action civile résultant d'une infraction », *R.C.J.B.*, 1995, pp. 237 et s.; v. ég., plus spécialement, F. DERUYCK, « De strafrechtelijk verantwoordelijkheid voor door publiekrechtelijke rechtspersonen gepleegde misdrijven », in *Milieuaansprakelijkheid van gemeenten*, Anvers, Kluwer, 1998, pp. 121 et s.; D. ROEF, « De strafrechtelijke aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen voor milieuverontreiniging », *T.M.R.*, 1997, pp. 87 et s. Cette question pourrait également être posée au regard d'autres infractions visées par l'article 154 du Code, spécialement la violation « de quelque manière que ce soit » des prescriptions des plans et règlements lors de la déli-

5. - Absence de publicité du permis

L'article 154, alinéa 1^{er}, 1^o, érige en infraction le fait de ne pas se conformer « aux dispositions prévues à l'article 134 ».

L'article 134 impose l'affichage, sur les lieux de réalisation du projet autorisé, d'un avis annonçant que le permis demandé a été obtenu. Contrairement à ce que de nombreuses personnes semblent penser, cette obligation n'est pas nouvelle. L'article 51, § 4, ancien, imposait déjà l'affichage d'un avis semblable sur le terrain, et le contenu de l'article 134 ne s'en écarte en rien d'essentiel. On renvoie pour le surplus au texte de l'article 134 et à son commentaire par D. Lagasse, dans le présent ouvrage.

Il faut cependant relever que, désormais, il est expressément prévu que l'avis en question doit être affiché à front de voirie et qu'il doit être lisible à partir de celle-ci. On ne peut s'empêcher de rapprocher cette disposition de celle de l'article 334 nouveau (1), suivant lequel, dans certains cas, le demandeur est tenu d'afficher sur le terrain concerné certains documents relatifs à sa demande, alors que celle-ci est en cours d'instruction. En effet, l'article 334 précise que cet affichage doit trouver place « le long de la voie publique » mais que, si le terrain ne jouxte pas une voirie publique carrossable, l'affichage est réalisé par l'administration communale « le long de la voie publique carrossable la plus proche ». Dans le cadre de l'article 134 (affichage du permis), aucune solution subsidiaire n'est prévue dans l'hypothèse où le terrain n'est pas situé à front de voirie. Bien plus, même dans une telle hypothèse, il est clairement exigé par l'article 134 que l'avis soit lisible à partir de la voirie. La question est donc ici de savoir dans quelle mesure un titulaire de permis pourrait être poursuivi pour violation de l'article 134, à supposer que le terrain

vance des permis. Elle est naturellement susceptible de se poser spécialement lorsque l'autorité administrative agit non plus dans le cadre du pouvoir qui lui est confié par le législateur mais en tant que maître de l'ouvrage d'une construction dont elle assume la responsabilité (dans ce sens, v. les exemples cités par F. VAN REMOORTERE, « La question de la responsabilité pénale des personnes morales en droit de l'environnement », *R.D.P.*, 1991, p. 319).

(1) V. l'arrêté du gouvernement wallon du 19 mars 1998 déterminant les demandes de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificats d'urbanisme soumises à enquête publique et fixant les modalités de ces enquêtes publiques.

concerné par le permis soit situé à grande distance d'une voirie ou qu'un élément quelconque les sépare et empêche toute vision dudit terrain à partir de la voirie la plus proche ? La réponse paraît devoir être négative : dans une telle hypothèse, l'élément moral de l'infraction fait manifestement défaut.

On doit également relever ici que, contrairement à l'article 334, l'article 134 ne précise nullement que la voirie à partir de laquelle l'avis doit être visible est nécessairement une voirie publique carrossable. Dans la mesure où l'article 334 est une disposition à valeur réglementaire, il ne peut naturellement être question d'en tirer directement une interprétation *a contrario* de l'article 134 - disposition à valeur décrétable - suivant laquelle, dans le champ d'application de ce dernier, toute voirie généralement quelconque pourrait être visée. Il est cependant malaisé de résister à la tentation de le faire : dans la mesure où le législateur n'a nullement spécifié de quelle voirie il doit s'agir, alors qu'il était manifestement possible de le faire - preuve en est le contenu de l'article 334 -, c'est que toute voirie généralement quelconque est visée, ce qui permet d'assouplir quelque peu les conséquences de l'absence de solution subsidiaire décrite ci-dessus.

Reste naturellement à déterminer ce qu'il y a lieu d'entendre par voirie. Suivant Mast, Alen et Dujardin (1), la voirie est « l'ensemble des voies de communication affectées à la circulation publique » et « la création d'une voie de communication est généralement le fait des pouvoirs publics, mais elle peut aussi être l'œuvre d'un particulier dans l'exercice de son droit de propriété ». Genot indique que « dans le langage courant, le terme 'voirie' désigne toute voie de communication par terre affectée à la circulation publique » mais que « en droit administratif, ce terme a beaucoup plus d'extension. Non seulement les voies publiques, routes et chemins font partie de la voirie, mais l'assiette des voies de chemin de fer et même les dépendances des lignes y sont rangées » (2). Il y a là, on le voit, matière à discussion devant les tribunaux correctionnels.

(1) A. MAST, A. ALEN et J. DUJARDIN, *Précis de droit administratif belge*, Story-Scientia, Bruxelles, 1989, p. 215.

(2) V. GENOT, *De la voirie publique par terre*, Bruxelles, Bruylant, 1964, p. 7.

Enfin, la seconde exigence de l'article 134 peut également poser problème. Dans de nombreux cas, en effet, il peut être particulièrement malaisé, en l'absence de construction d'accueil, de conserver sur les lieux les documents qui y sont visés. La même argumentation que celle ci-dessus à propos de la lisibilité de l'avis à partir de la voirie peut sans doute être ici reproduite.

6. - *Violation des dispositions relatives aux monuments, sites et fouilles*

L'article 154, alinéa 1^{er}, 5^o, érige également en infraction le fait de « ne pas se conformer » aux dispositions du Livre III du Code, à savoir celles qui concernent les monuments, sites et fouilles (1).

L'exemple-type de violation de ces dispositions est naturellement celui du non respect par un particulier des effets juridiques contraignants d'une mesure de classement d'un immeuble ou d'inscription dudit immeuble dans la liste de sauvegarde. On vise ici notamment l'hypothèse du propriétaire de cet immeuble qui y apporterait un changement définitif sans disposer de permis d'urbanisme ou de lotir.

A supposer que ce changement ait été effectué sur base d'un permis par la suite déclaré illégal, le titulaire du permis pourrait invoquer l'existence d'une erreur de droit invincible dans son chef, dans des conditions similaires à celles évoquées ci-dessus à propos de la violation d'un plan de secteur.

Les articles 185 et suivants imposent par ailleurs différentes obligations aux autorités publiques. On pense notamment ici à la procédure d'enquête publique qui précède la décision éventuelle de classement (article 195). A lire l'article 154, l'autorité administrative concernée pourrait éventuellement être considérée, en cas de carence de sa part, comme auteur d'une infraction. On renvoie ici encore à la problématique de la responsabilité pénale des personnes morales (v. ci-dessus).

(1) V. articles 185 à 237 nouveaux du Code. Ces dispositions correspondent aux articles 345 à 394 anciens.

§ 3. - *Procédure*

1. - *Les autorités administratives comme parties au procès*

a) *Etat de la question avant l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997*

On sait que le fonctionnaire délégué et le collège échevinal sont tous deux habilités à demander au juge la condamnation de l'auteur d'une infraction d'urbanisme à l'une des trois mesures de réparation directe prévues par le C.W.A.-T.U.P. (1) : remise en état des lieux, réalisation de travaux d'aménagement ou paiement de la plus-value acquise par l'immeuble concerné du fait de l'infraction (2).

On sait par ailleurs que ces autorités administratives disposent du choix entre la présentation de leur demande devant le juge pénal dans le cadre d'une instance mue par le ministère public et la présentation de la même demande devant le juge civil (3), même si, en pratique, pour des raisons évidentes, les autorités procèdent généralement par la voie correctionnelle, en joignant leur action à celle du ministère public.

Devant le juge civil, l'autorité administrative « poursuit » sa demande de mesure de réparation directe (v. article 157, alinéa 1^{er}) et elle le fait par le biais d'une citation (article 159). Il en résulte nécessairement que, devant ce juge, elle doit être considérée comme partie au procès qu'elle initie et qu'elle peut dès lors déposer des conclusions et intenter les voies de recours qui s'offrent à toute partie. Cette affirmation n'a jamais été contestée.

La situation était moins claire devant le juge correctionnel. Depuis de nombreuses années, la Cour de cassation décide

(1) V. article 155, § 2, alinéa 1^{er}. D'autres textes octroient des pouvoirs similaires à d'autres autorités. On pense notamment à l'article 120 du Code forestier, qui octroie aux agents forestiers de plus larges pouvoirs encore puisqu'il les charge même d'exercer les poursuites pénales. On peut également renvoyer à l'article 58, § 3, du décret du Parlement wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets ainsi qu'à l'article 22, § 1^{er}, du décret du Conseil régional wallon du 27 octobre 1986 sur les carrières.

(2) Sur ces trois mesures, v. not. M. DELNOY, *Infractions et sanctions d'urbanisme, trois questions d'actualité*, Formation permanente C.U.P., Vol. XVII, Liège, mai 1997, pp. 453 et s.

(3) Comp. articles 155, § 1^{er}, et 157, alinéa 1^{er}.

qu'aucune forme particulière ne s'impose au fonctionnaire délégué ou au collègue échevinal pour faire valoir ses prétentions, qui peuvent même s'exprimer par le biais d'une simple lettre adressée au ministère public. Par contre, suivant la même juridiction, il ne peut être question pour les autorités de recourir au mécanisme de la constitution de partie civile pour formuler leur demande devant le juge correctionnel. L'intervention volontaire ne semble pas non plus admise et, en tout état de cause, la Cour de cassation ne permet en aucun cas qu'un recours soit formé par l'autorité administrative contre une décision correctionnelle qui n'accède pas à sa demande (1).

Il faut cependant remarquer incidemment que la thèse de l'intervention volontaire comme forme d'action de l'autorité (2) reçoit manifestement un certain écho au nord du pays, dans la mesure où elle semble expressément admise par la cour d'appel de Gand (3) et les tribunaux de première instance de Gand (4) et de Bruges (5).

De même, certains auteurs flamands (6) établissent une comparaison utile entre l'article 67 ancien du Code (7) et l'article 16 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, suivant lequel le tribunal, sans préjudice de l'application de la loi pénale, peut ordonner, à la demande du collègue des bourgmestre et échevins ou des ministres compé-

(1) Ces divers éléments ont été exposés dans une précédente contribution : M. DELNOY, *Infractions et sanctions d'urbanisme, trois questions d'actualité*, Formation permanente C.U.P., Vol. XVII, Liège, mai 1997, pp. 440 à 448. Quant à l'absence de forme déterminée de la demande et quant au rejet du mode de l'intervention volontaire, v. ég. Mons, 17 octobre 1994, *J.L.M.B.*, 1996, p. 838. Quant à l'absence de possibilité de recours exercé par l'autorité administrative, v. ég. Cass., 27 février 1996, *Bull.*, 1996, p. 218. Quant au rejet de l'intervention volontaire et de la qualité de partie au procès, v. ég. Liège, 11 janvier 1995, *Beumer*, greffe n° 39, inédit.

(2) Qui est celle qui est défendue dans la contribution susmentionnée.

(3) Gand, 14 novembre 1997, *A.J.T.*, 1997-1998, p. 466 et note P. ARNOU, *Tussenkost en meerwaarde in het strafrechtelijk stedenbouwingeding*. Dans sa note, P. Arnou défend clairement la thèse de l'admission de l'intervention volontaire.

(4) Corr. Gand, 26 février 1997, inédit, cité par S. DE TAYE, *De herstelmaatregelen bij bouwmisdrijven*, Min. van de vl. Gemeenschap, 1997, p. 39.

(5) Corr. Bruges, 6 janvier 1997, *R.W.*, 1996-1997, p. 1408 et note P. ARNOU : « aan de hand van deze bijzondere wet dient te worden geoordeeld dat de betreffende instanties aldus de mogelijkheid tot tussenkomst werd gegeven om een herstellvordering te formuleren voor de bevoegde strafrechtbank ».

(6) S. DE TAYE, *De herstelmaatregelen bij bouwmisdrijven*, Min. van de vl. Gemeenschap, 1997, p. 37, cite en ce sens P. ARNOU (not. in *Vorderen van herstelmaatregelen en vrijwillige tussenkomst in het strafrechtelijk stedenbouwingeding*, note sous Corr. Bruges susmentionné).

(7) Dans sa version correspondante telle qu'applicable en Région flamande.

tents, soit le retrait ou la suspension de l'autorisation, soit la fermeture de l'implantation commerciale. Dans un arrêt du 24 octobre 1990 (1), la Cour de cassation a en effet indiqué que, par cette disposition de la loi de 1975, le législateur a entendu permettre aux autorités *d'intervenir volontairement* devant la juridiction répressive. Or, on ne perçoit pas de différence fondamentale entre cette disposition et celle qui est d'application en matière d'urbanisme.

Que ce soit dans le cadre d'une intervention volontaire ou d'un droit d'action *sui generis* (2), divers arguments permettaient, dans le cadre de l'article 67 ancien, d'invoquer à l'encontre de la jurisprudence de la Cour de cassation la qualité de partie au procès au bénéfice de l'autorité administrative. On peut retenir ici que le droit de déposer des conclusions n'a jamais été contesté à l'autorité administrative – pas même, semble-t-il, par la Cour de cassation qui, tenue d'examiner la légalité externe et interne de la demande de l'autorité, indique qu'elle « prend connaissance de son mémoire en réponse avec beaucoup d'intérêt ». On retient également que la Cour de Justice Benelux considère clairement l'autorité comme une partie au procès au sens de la loi uniforme sur l'astreinte. On retient encore, d'une part, que les parquets ne sont en tout état de cause pas chargés de l'exécution d'une mesure de réparation directe sollicitée par le fonctionnaire délégué et/ou par le collègue échevinal et, d'autre part, que les législateurs de 1962 et de 1970 ont toujours entendu lire les articles 67 ancien (action devant le juge pénal) et 69 ancien (action devant le juge civil) en parallèle, alors que, on l'a dit, l'autorité doit clairement être considérée comme partie au procès dans le cadre de l'action devant le juge civil (3).

Par ailleurs, en réalité, rien ne semblait s'opposer à conférer à l'autorité administrative le rôle de partie au procès pénal, en considérant qu'elle a en charge la défense d'une portion – soit celle pour laquelle elle a directement été habilitée par la

(1) Cass., 24 octobre 1990, *Pas.*, 1991, I, p. 199.

(2) Sur cette thèse, v. ég. notre contribution précitée à la Formation permanente CUP, pp. 445 et 446.

(3) Sur ces divers arguments, v. encore la contribution précitée à la Formation permanente CUP, pp. 447 et 448.

loi (1) – de l'action publique (« openbare vordering » ou « publieke vordering »), alors que le ministère public poursuit la défense des autres aspects de l'intérêt général, notamment et surtout dans le cadre de l'action pénale (« strafvordering », entendue dans un sens strict) (2).

b) *L'article 155 nouveau et le droit d'intenter un recours*

Dans le contexte qui vient d'être rappelé, on ne peut manquer de remarquer la – pourtant discrète – nouveauté insérée par le décret du 27 novembre 1997 dans le contenu de l'ancien article 67 (155 nouveau) : le texte de l'article 67 ancien indiquait que le tribunal ordonne la mesure de réparation directe « à la demande » du fonctionnaire délégué ou du collègue échevinal, là où le nouvel article 155 stipule que l'autorité peut « poursuivre » devant le tribunal correctionnel l'un des modes de réparation directe prévus.

(1) Et, naturellement, dans les limites de cette habilitation. C'est ainsi qu'une remise en état des lieux ne peut être ordonnée que dans la mesure où l'infraction influe sur l'aménagement du territoire (Anvers, 19 juin 1992, *R.W.*, 1996-1997, p. 1136).

(2) V. en ce sens Corr. Gand, 29 novembre 1994, *T.M.R.*, 1996, p. 372, qui insiste sur le fait que la mission de l'autorité administrative, soit la réalisation d'un bon aménagement du territoire, est distincte de celle du ministère public dont la tâche principale est l'action pénale. H. VUYE (*De (eigen) aard van de herstelmaatregelen inzake stedenbouw in de rechtspraak van het Hof van Cassatie*, Rec. arr. Hof Cass., 1994, p. 219) rappelle que cette distinction est opérée par madame le Procureur général LIEKENDAEL elle-même. La notion de défense de l'« intérêt urbanistique » a également été mise en exergue par la Cour d'arbitrage, dans son arrêt n° 21/96, du 21 mars 1996. V. encore Liège, 23 avril 1996, *J.L.M.B.*, 1996, p. 1091, qui indique qu'à son estime, seuls le fonctionnaire délégué et le collègue échevinal peuvent demander les mesures de réparation que prévoient les articles 67 et 69 (anciens) du C.W.A.T.U.P., à l'exclusion même du ministère public, et qu'il s'agit d'une action dite « attitrée » que seuls ses titulaires ont qualité pour mener à bien. V. encore Bruxelles, 15 mars 1994, *R.W.*, 1994-1995, p. 127 et note A. VANDEPLAS : dans la mesure où l'article 65 de la loi organique (disposition équivalente à celle du C.W.A.T.U.P. ici discutée) stipule que la remise en état des lieux est ordonnée par le tribunal à la demande du fonctionnaire délégué ou du collègue des bourgmestre et échevins, il doit être admis que le ministère public ne dispose à cet effet d'aucun droit d'action propre. V. encore B. HUBEAU et R. PEREMANS, *De sanctivering van stedenbouwmisdrijven*, Bruges, La Chartre, 1990, p. 79 : « Hieruit volgt dat zo noch de gemachtigde amtenaar (...), noch het College van burgemeester en schepenen, noch een derde en herstelmaatregel vorderen, de rechtbank alleen en strafsancie (gevangenisstraf en geldboete) kan opleggen ». La jurisprudence de la Cour de cassation suivant laquelle rien ne s'oppose à ce que l'ordre de remise en état des lieux soit rendu, non pas dans une seule et même décision « conjointement à l'action publique », mais dans une décision distincte, postérieure à la décision sur l'action publique (v. par ex. Cass., 12 avril 1994, *Bull.*, 1994, p. 361 ; *R.W.*, 1994-1995, p. 191 et note R. DECLERCQ, *Over het splitsen van de veroordeling* ; v. ég. not. Bruxelles, 8 mars 1994, *R.W.*, 1993-1994, p. 1366 et note A. VANDEPLAS), constitue également un élément favorable à cette thèse. V. enfin, *contra*, L. BIHAIN, obs. sous Cass., 26 octobre 1994, *Am.-Env.*, 1995/2, p. 107, suivant lequel « le ministère public est porteur de tous les intérêts de la société ».

Ce changement, qui peut paraître minime, traduit pourtant clairement la volonté du législateur wallon de placer désormais l'autorité administrative agissant devant le juge pénal dans une situation comparable à celle qui est la sienne devant le juge civil. Dorénavant, l'autorité « poursuit » la condamnation à une mesure de réparation directe tant devant le juge civil que devant le juge pénal. Les textes ne trompent pas : le parallélisme entre les articles 155 (67 ancien) et 157 (69 ancien), indéniablement souhaité par le législateur de 1970 (1), est désormais clairement établi sur ce point.

En bref, en vertu de l'article 155 nouveau du Code, l'autorité doit dorénavant sans conteste être considérée comme partie au procès tant devant le juge pénal que devant le juge civil. Dans cette mesure, dans l'hypothèse où la décision qui interviendrait ne correspondrait pas à la demande de l'autorité, cette dernière aurait la possibilité d'interjeter appel, voire d'introduire un pourvoi en cassation.

A notre sens, cette possibilité devrait être limitée à l'objet de l'action de la « partie administrative ». Il ne pourrait donc vraisemblablement pas être question pour elle de contester un jugement en ce qu'il statue sur la sanction pénale ou sur la demande de suspension du prononcé ou de sursis formulée par le prévenu. De manière plus générale, le recours de l'autorité ne devrait pouvoir être dirigé que contre les éléments de la décision qui portent atteinte, de manière directe ou indirecte, aux intérêts urbanistiques défendus par elle (2).

2. – *La suppression de l'accord entre autorités administratives*

a) *Suppression de l'accord*

La troisième modification de base qui résulte du décret de novembre 1997 a trait à la suppression de l'accord obligatoire entre autorités administratives pour solliciter une mesure de réparation directe autre que la remise en état des lieux.

(1) V. ci-dessus.

(2) A titre d'exemple, il paraît clair que l'autorité devrait être recevable à contester une décision par laquelle le prévenu est acquitté de la prévention retenue contre lui.

Jusqu'au 1^{er} mars 1998, le Code imposait à l'autorité qui sollicitait l'une des deux mesures autres que la remise en état des lieux (travaux d'aménagement ou paiement de la plus-value acquise par l'immeuble du fait de l'infraction), d'obtenir préalablement l'accord de l'autre autorité sur cette demande, à tout le moins quant au principe de la mesure (v. article 67 ancien) (1).

L'article 155 nouveau ne contient plus cette exigence. Désormais, chaque autorité peut demander au juge chacune des trois mesures de réparation directe sans que sa demande ne soit subordonnée à l'accord de l'autre autorité. L'unique obligation qui pèse sur celle qui formule une demande est d'en informer l'autre simultanément, mais aucune sanction n'est prévue.

En opérant cette modification, le législateur régional a manifestement eu égard aux plaintes émanant de ses fonctionnaires délégués. Il arrivait en effet régulièrement que, pour diverses raisons dont certaines évidentes, le collège échevinal, favorable au projet illégalement mis en œuvre par son administré, s'opposait à la condamnation à des travaux d'aménagement ou au paiement de la plus-value, ce qui forçait nécessairement le fonctionnaire délégué à solliciter la remise en état des lieux alors qu'elle pouvait, dans certains cas, paraître disproportionnée et amener en pratique le juge à faire preuve de clémence vis-à-vis du prévenu, notamment par le biais de l'erreur de droit invincible (2).

b) *Conséquence : choix du juge en cas de demande double*

Si le nouveau droit wallon de l'urbanisme n'entend pas remettre en cause la compétence exclusive de l'autorité administrative dans la détermination du mode adéquat de réparation directe (3), il reste que, dans la mesure où chacune des deux autorités peut désormais poursuivre indifféremment cha-

(1) Sur cette question, v. M. DELNOY, Formation permanente CUP, *op. cit.*, p. 455.

(2) Doc. P.W., 1996-1997, n° 233/1, p. 18.

(3) V. Doc. P.W., 1996-1997, n° 233/222, p. 297 : « il revient au fonctionnaire délégué ou au collège des bourgmestre et échevins de choisir entre les trois sanctions possibles qu'il propose au tribunal. Celui-ci prend sa décision en fonction de ce choix, étant donné que c'est au fonctionnaire délégué et au collège et non au tribunal de pratiquer l'urbanisme ».

cune des trois mesures, il faut naturellement déterminer ce qu'il appartient au juge de faire lorsqu'il est confronté à deux demandes différentes. Cette situation est loin d'être théorique, spécialement dans la mesure où la demande de l'autorité est dépouillée de tout formalisme et dans la mesure où elle peut s'exprimer notamment par l'envoi d'une simple lettre au ministère public (1).

Les travaux préparatoires du décret entendent répondre à cette question. Ils indiquent en effet que « si le juge devait être saisi de demandes différentes, il lui appartiendra de trancher le litige en fonction (du) principe de proportionnalité » (2). Dans cette réponse, le ministre fait sans doute indirectement référence à la possibilité dont le juge dispose d'écarter une demande de mesure de réparation directe entâchée d'une erreur manifeste d'appréciation (3).

Ce principe devra nécessairement être mis en œuvre sans perdre de vue l'objet des mesures de réparation directe, qui est en principe de « faire disparaître les suites de l'infraction » (4). Les « suites » en question sont ici d'ordre urbanistique et c'est précisément ce qui explique que l'appréciation de la mesure de réparation directe la plus adéquate a été attribuée à l'autorité administrative. Dans son choix entre les deux mesures sollicitées, le juge devra donc opérer une balance entre, d'une part, l'importance des conséquences que chacune d'entre elles pourrait présenter pour le prévenu et, d'autre part, l'aptitude de chacune d'elles à réparer le trouble « urbanistique », selon l'importance de ce dernier.

On remarquera par ailleurs que, dans sa réponse susreproduite, le ministre ne fait nullement allusion, à titre de critère

(1) On se permet de renvoyer ici à notre contribution susmentionnée, Formation permanente CUP, pp. 440 et 441, et références citées. En pratique, on constate dans bon nombre de dossiers correctionnels que le parquet s'adresse par écrit au fonctionnaire délégué pour connaître sa position. En donnant sa réponse, le fonctionnaire délégué fait automatiquement valoir sa demande de mesure de réparation directe.

(2) Doc. P.W., 1996-1997, n° 233/1, p. 18. Comp. ég. la réponse sibylline du ministre in Doc. P.W., 1996-1997, n° 233/222, p. 298 : « le texte (...) laisse l'initiative au collège des bourgmestre et échevins au même titre qu'au fonctionnaire délégué, mais permet d'assortir le mode de réparation de la manière la plus adéquate possible au type de réparation » (c'est nous qui soulignons).

(3) Sur cette question, v. M. DELNOY, Infractions et sanctions d'urbanisme, trois questions d'actualité, Formation permanente C.U.P., Vol. XVII, Liège, mai 1997, p. 463 ; v. ég. Gand, 1^{er} octobre 1992, *T.M.R.*, 1994, p. 113.

(4) V. not. Cass., 30 octobre 1996, n° P.96.0860.F, *Halbardier et Nicolay*, inédit.

dont le juge devrait tenir compte dans son choix, au respect des prescriptions des plans d'aménagement, des règlements d'urbanisme ou des permis. Ainsi, le juge ne devra-t-il pas nécessairement refuser d'accéder à l'une des deux demandes formulées si elle implique le maintien d'actes et travaux contraires à de telles prescriptions.

Dans notre contribution à la Formation permanente C.U.P. (1), nous tirions la conclusion que la possibilité de voir une situation infractionnelle « régularisée » par voie de condamnation à une mesure de réparation directe devait être reconnue (2). Malgré l'existence d'une indication en sens contraire dans les travaux préparatoires du décret du 27 novembre 1997 (3), la réponse du ministre à la question précédente semble le confirmer. Par ailleurs, le texte de l'article 155 nouveau n'a nullement été rédigé autrement que celui de l'article 67 ancien, alors que la problématique était manifestement connue du législateur (4). Dans cette mesure et en application de la doctrine du texte clair (5), l'observation de J.-F. Neuray à propos de l'article 67 ancien, suivant laquelle la condition du respect des plans, règlements et permis par la mesure de régularisation choisie « n'a pas été reprise dans la loi, qui ne la prévoit que pour la transaction » (6), reste toujours d'actualité. Enfin, si la solution contraire devait être retenue, à l'exception de la violation du contenu d'un permis d'urbanisme qui pourrait donner lieu à des travaux d'aménagement, il existerait bien peu de situations dans lesquelles les deux mesures de réparation autres que la remise en état des lieux – et spécialement celle du paiement de la plus – value – pourraient être sollicités par l'autorité.

(1) Suscité, pp. 456 et 457.

(2) Dans le même sens, v. encore, en sus des références citées, R. VEKEMAN, « *Betaling van de meerwaarde als maatregel tot herstel van stedenbouwkundige overtredingen* », *T.M.R.*, 1995, p. 341 ; Corr. Huy, 28 novembre 1996, greffe n° 297, inédit.

(3) Doc. P.W., 1996-1997, n° 233/222, p. 298.

(4) V. précisément l'extrait précité des travaux préparatoires du décret.

(5) La Cour d'arbitrage, qui avait déjà indiqué dans son arrêt 56/96, du 15 octobre 1996, qu'il convient d'examiner en premier lieu le texte d'une disposition avant ses travaux préparatoires, s'est clairement ralliée à cette doctrine dans son arrêt n° 60/97, du 14 octobre 1997, en affirmant qu'il ne convient pas de faire prévaloir les déclarations formulées au cours des travaux préparatoires sur le contenu du texte. Elle a confirmé cette jurisprudence dans ses arrêts n° 22/98, du 10 mars 1998, 91/98, du 15 juillet 1998.

(6) J.-F. NEURAY, « *L'intervention de l'administration dans le choix du mode de réparation en droit de l'urbanisme et de l'environnement* », *Am.-Env.*, 1995, n° spécial, p. 42.

3. – *Le caractère subsidiaire de l'intervention du fonctionnaire délégué*

Le nouveau Code insère une autre nouveauté en ce qui concerne l'action des autorités administratives devant les juridictions judiciaires. Elle a trait, selon les travaux préparatoires, à la responsabilisation de l'autorité communale et au « principe de subsidiarité ».

Suivant l'article 155 nouveau, le collège échevinal dispose du pouvoir d'agir seul et de sa propre initiative mais il peut également être « invité » à le faire par le fonctionnaire délégué, qui doit en principe lui octroyer un délai pour agir.

Le texte ne prévoit aucune sanction à l'absence de réponse du collège échevinal à l'« invitation » qui lui est faite par le fonctionnaire délégué. Dans cette mesure, le collège échevinal pourrait donc être autorisé à adresser une demande au juge pénal ou civil malgré sa carence suite à l'invitation du fonctionnaire délégué. Rien ne semble également empêcher le collège de ne pas réagir à l'invitation du fonctionnaire délégué puis, dans un second temps et une fois la demande du fonctionnaire délégué formulée devant le juge, de solliciter dudit juge une autre mesure de réparation directe que celle sollicitée par le fonctionnaire délégué, en forçant ainsi le juge à opérer un choix entre les deux.

De même, le texte ne fait nullement interdiction au fonctionnaire délégué de déposer, à la suite d'une invitation adressée au collège et éventuellement à la suite d'une action mise en œuvre par ce dernier, sa propre demande de mesure de réparation directe.

Ainsi qu'indiqué ci-dessus, les travaux préparatoires du décret du 27 novembre 1997 semblent pourtant entendre instaurer un « principe de subsidiarité de l'intervention du fonctionnaire délégué à la commune » (1) : suivant les auteurs du décret, « le but est d'amener le collège des bourgmestre et échevins, premier responsable du territoire dont il a la charge, à réagir ».

(1) Doc., P.W., 1996-1997, n° 233/1, p. 18.

Les rédacteurs du texte n'ont cependant pas été extrêmement clairs. On lit en effet également dans les travaux préparatoires que « cette mesure vise, d'une part, à responsabiliser les communes en ce qui concerne la répression des infractions et, d'autre part, à permettre tant à la commune qu'au fonctionnaire délégué de demander la mesure de réparation adéquate » (1) : les objectifs de la mesure tels qu'ils ressortent de cet extrait ne relèvent visiblement pas du principe de subsidiarité.

Toujours est-il que, en application de la théorie du texte clair consacrée par la Cour d'arbitrage (2), il ne pourrait être question de faire dire à l'article 155 ce qu'il ne dit manifestement pas. En d'autres termes, il semble que chaque autorité administrative reste libre d'agir ou non et au moment qui lui paraît le plus opportun.

4. - *La transaction*

a) *La limitation aux actes et travaux soumis à permis d'urbanisme*

Le mécanisme de la transaction ne peut être mis en œuvre que si un permis de régularisation est susceptible d'être délivré.

L'article 67, § 3, ancien, visait à cet égard la possibilité de recevoir le « permis requis ». L'article 155, § 6, nouveau, lui, vise la possibilité de recevoir le « permis d'urbanisme requis ». Cette précision ne peut à l'évidence signifier qu'une seule chose : désormais, il ne peut plus y avoir de transaction dans l'hypothèse où l'infraction consiste à avoir procédé à un lotissement sans obtenir préalablement un permis de lotir, ou alors que ce permis était périmé ou suspendu. En d'autres termes, la transaction ne peut plus jouer que vis-à-vis des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme.

On est en droit de se demander s'il s'agit bien là du résultat de la volonté du législateur wallon, qui ne s'en explique nulle-

(1) Doc., P.W., 1996-1997, n° 233/1, p. 18.

(2) V. C.A. n° 56/96, du 15 octobre 1996 ; C.A. n° 60/97, du 14 octobre 1997 et C.A. n° 22/98, du 10 mars 1998 ; C.A. n° 91/98, du 15 juillet 1998.

ment au cours des travaux préparatoires, ou s'il s'agit plutôt d'une erreur de plume. Quoi qu'il en soit, une fois de plus, le texte est clair et l'on ne voit pas ce qui, juridiquement, pourrait justifier de s'en écarter en élargissant le champ d'application de la transaction aux actes soumis à permis de lotir.

b) *La condition de l'absence d'action du ministère public*

A l'instar de l'article 67, § 3, alinéa 2, ancien, l'article 155, § 6, alinéa 3, nouveau, prévoit que le versement du montant de la transaction conclue par l'auteur de l'infraction avec le gouvernement ou le fonctionnaire délégué et le collège échevinal éteint l'action publique et le droit pour les autorités publiques à demander toute autre réparation.

L'alinéa 2 de l'article 155, § 6, consacre cependant la pratique qui était généralement de mise avant le 1^{er} mars 1998 : désormais, il ne peut y avoir de transaction sans que le ministère public n'ait marqué son intention de ne pas poursuivre les auteurs de l'infraction.

Quant aux modalités pratiques de mise en œuvre de cette disposition, le législateur s'est borné à indiquer qu'une demande doit être adressée par le gouvernement ou le fonctionnaire délégué au procureur du Roi et que ce dernier est tenu d'y répondre dans les nonante jours. Rien n'est précisé en ce qui concerne la forme de la demande. L'autorité sera bien avisée de prendre la précaution d'adresser sa demande par envoi recommandé. En effet, l'absence de réponse du Procureur du Roi dans le délai susdit semble correspondre à une réponse négative implicite : passé le délai de nonante jours, la transaction peut être proposée à l'auteur de l'infraction par l'autorité administrative. Malheureusement, le texte ne précise nullement le point de départ du délai de nonante jours : s'agit-il de la date postale d'envoi de la demande ou de la date de sa réception (1) ?

Enfin, l'article 155 vise la carence du Procureur du Roi à « marquer son intention de poursuivre ». Cela signifie sans

(1) L'article 9 nouveau du Code stipule que le jour de la réception de l'acte est le point de départ d'un délai mais cette disposition ne concerne, suivant l'intitulé du chapitre dans lequel elle est incluse, que les délais relatifs aux permis et recours.

doute qu'il n'est pas nécessairement tenu de faire valoir son intention par retour de courrier, à supposer naturellement qu'il puisse se garder la preuve qu'il a « marqué son intention » par une autre voie. Il va de soi que son intention serait clairement établie dans l'hypothèse où l'action publique aurait été mise en œuvre dans le délai de nonante jours.

Reste naturellement à déterminer ce qu'il advient de faire lorsque, à l'expiration du délai et en cas de carence du ministère public, l'autorité administrative propose une transaction à l'auteur de l'infraction, qu'elle est acceptée par ce dernier mais que son montant n'est pas encore versé et que l'action publique est alors mise en mouvement.

Cette question revient à s'interroger sur le moment précis auquel la transaction peut être considérée comme conclue. A cet égard, on doit nécessairement remarquer que l'article 155, § 6, alinéa 2, stipule clairement que c'est le versement du montant de la transaction qui éteint l'action publique. Cette dernière peut donc être mise en mouvement dans l'hypothèse qui vient d'être exposée.

Cela ne signifie cependant par pour autant que, dans pareille hypothèse, l'action du ministère public aboutira nécessairement à une décision juridictionnelle. En effet, Ph. Bouillard et F. Haumont estiment que la transaction « peut intervenir aussi longtemps que le Tribunal n'a pas prononcé de jugement sur l'infraction » (1), ce qui semble confirmé par les travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi organique du 29 mars 1962 (2). Or, les termes de l'article 155, § 6, nouveau, correspondent sur ce point parfaite-

(1) Ph. BOUILLARD et F. HAUMONT, « Aménagement du territoire et urbanisme », *Guide de droit immobilier*, Story-Scientia, VII.4.2.1.12.-3.

(2) Doc. Sénat, 1969-1970, n° 525, p. 74, *Pasin.*, p. 2011 : les commissions réunies de la justice et des travaux publics, estimant qu'« il faut pouvoir transiger aussi longtemps que le tribunal n'a pas prononcé de jugement », décident la suppression du membre de phrase « avant la citation devant le tribunal correctionnel ». Pour MERCKX (*Over de transactie inzake stedenbouwkundige misdrijven*, note sous Anvers, 9 juin 1988, *R.W.*, 1988-1989, p. 855), par contre, l'extinction de l'action publique ne peut plus intervenir quand l'affaire est pendante devant le tribunal, soit dès la comparution devant celui-ci. On peut également mentionner ici l'article 216bis, § 2, du Code d'instruction criminelle mais il ne peut donner en soi une réponse déterminante à la question dans la mesure où l'article 155, § 6, du C.W.A.T.U.P. pourrait être considéré comme une loi spéciale par rapport à la règle générale qu'il contient.

ment à ceux de l'article 67, § 3, ancien, tels qu'ils découlaient de cette loi du 22 décembre 1970.

c) *Le critère d'obtention du permis de régularisation : suppression du « bon aménagement des lieux »*

L'exclusion des actions publique et « administrative » du fait de la mise en œuvre du mécanisme de la transaction suppose la réunion de plusieurs conditions (1), qui, pour l'essentiel, sont restées inchangées dans l'article 155, § 6, nouveau, par rapport à celles de l'article 67, § 3, ancien.

Avant tout, la réalisation infractionnelle doit être conforme aux plans d'aménagement, aux règlements d'urbanisme et aux permis de lotir (2). C'est la référence explicite à cette condition dans le cadre de la transaction qui permet de l'exclure dans le cadre de la demande de mesure de réparation directe, là où elle n'apparaît nullement (v. ci-dessus).

La seconde condition de la mise en œuvre d'une transaction est celle de la possibilité d'obtenir un permis de régularisation « eu égard à la destination générale de la zone et à son caractère architectural » (article 155, § 6, nouveau). Ce concept remplace celui du « bon aménagement des lieux » de l'article 67 ancien.

La notion de bon aménagement des lieux, dont la référence générale se trouvait à l'article 184 ancien, du Code, n'était pas définie (3). Dès lors, en y faisant appel, l'administration disposait d'un pouvoir d'appréciation quasiment discrétionnaire,

(1) Sur le permis de régularisation, v. F. HAUMONT, « Le point sur le permis de régularisation en urbanisme », *Am.-Env.*, 1995/2, p. 67. On peut rappeler ici que le Conseil d'Etat n'est pas compétent pour vérifier la légalité d'une transaction. Seuls les tribunaux de l'ordre judiciaire peuvent vérifier si la transaction répond aux critères fixés (C.E. n° 34.908, du 16 mai 1990, *Schyns*). Il s'agit en effet d'une convention (C.E. n° 33.133, du 5 octobre 1989, *Vanhauwaert*).

(2) Cette condition est analysée plus particulièrement dans un arrêt du Conseil d'Etat n° 39.546, du 2 juin 1992, *Leroy* (*Am.-Env.*, 1992/4, p. 252). A titre essentiel, la régularisation ne peut avoir pour but de régulariser une infraction à des dispositions réglementaires. Il y a donc lieu de distinguer l'infraction qui se limite à avoir exécuté des travaux de constructions sans disposer du permis préalable, écrit et exprès requis et ce alors qu'un tel permis aurait pu être délivré, de l'infraction consistant à exécuter de tels travaux en l'absence d'un permis, la délivrance de celui-ci étant légalement impossible en raison de dispositions réglementaires qui s'y opposent.

(3) V. F. HAUMONT, *Urbanisme, Rép. not.*, T. XIV, L. XIV, 1996, p. 658 et réf. citées.

qui faisait l'objet de nombreuses critiques émanant notamment de l'Ordre des architectes (1).

En recourant désormais au critère de l'absence de remise en cause de la destination générale de la zone et de son caractère architectural, le législateur wallon a manifestement entendu restreindre l'étendue du pouvoir d'appréciation de l'autorité. Resté naturellement à fixer les nouvelles limites de ce pouvoir, ce que ne manquera sans doute pas de faire la jurisprudence.

Quant au caractère architectural de la zone, on peut penser qu'il revient avant tout à l'autorité de se référer au contenu de règlements d'urbanisme éventuellement d'application dans la zone concernée et, en l'absence de tels règlements, d'opérer une comparaison entre l'acte litigieux et le bâti existant, d'un point de vue architectural. Dans l'hypothèse où des directives administratives existeraient à ce sujet (2), il serait préférable que leur existence soit largement diffusée et qu'elles soient mises à la disposition de tous, spécialement des architectes.

Quant à la destination générale de la zone, on peut sans doute se référer à la jurisprudence du Conseil d'Etat relative à l'application, dans le cadre de l'ancienne définition de la zone d'habitat, du critère de l'absence de nécessité d'isolement dans une zone prévue à cet effet d'une activité autre que la résidence. C'est en effet dans ce cadre que le Conseil d'Etat a développé la notion d'absence de remise en cause de la destination principale de la zone (3).

d) *Les effets de la transaction dans le cadre du procès devant le juge civil*

On se bornera à indiquer ici que, du fait du renvoi qui est fait à l'article 155, § 6, par l'article 157, alinéa 2, le versement du montant de la transaction exclut également désormais

(1) V. par ex. Doc. P.W., 1996-1997, n° 233/222, p. 25.

(2) On pense ici notamment au Guide du bon aménagement des lieux de la DGATLP, inédit.

(3) V. not. M. PAQUES et M. DELNOY, « Droit de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et question diverses du droit administratif notarial », in *Chronique de droit à l'usage du notariat*, Vol. XXVII, 26 mars 1998, Fac. Dr. Liège, p. 174. Comp. ég. le contenu du critère de l'absence de mise en péril de la destruction principale de la zone d'habitant (M. DELNOY, « Tourisme et plans d'aménagement », *Am.-Env.*, 1988, n° spécial, p. 208).

toute possibilité d'action de l'autorité administrative devant le juge civil (1).

5. – *La dispense de permis d'urbanisme pour l'exécution d'une mesure de réparation directe*

La dernière modification réellement importante qui découle du décret du 27 novembre 1997 concerne la dispense de permis d'urbanisme pour l'exécution d'une condamnation prononcée par le juge civil.

On sait que l'article 67, § 2bis, ancien, du C.W.A.T.U.P., inséré dans le Code par le décret du 27 mars 1985, dispensait de l'obligation de solliciter un permis de bâtir pour procéder à l'exécution d'une condamnation du juge pénal à la remise en état des lieux ou à la réalisation de travaux d'aménagement.

La question était posée de savoir dans quelle mesure une telle dispense pouvait également valoir dans le cadre de l'exécution d'une condamnation prononcée par un juge civil en application de l'article 69 ancien, du fait de l'absence de référence dans cet article 69 à la dispense organisée par l'article 67 ancien.

Cette controverse est aujourd'hui dénuée d'intérêt, dans la mesure où l'article 157 nouveau, qui concerne l'action de l'autorité administrative devant le juge civil, renvoie explicitement à l'article 155, § 5, nouveau, qui met en œuvre la dispense de permis dans le cadre d'une décision pénale.

SECTION II. – *La conformité du nouveau droit wallon des infractions et sanctions d'urbanisme aux règles répartitrices de compétences*

§ 1^{er}. – *Le problème posé*

Pour l'essentiel, au regard du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (2), le droit judiciaire relève de la compétence fédérale. En ce qui concerne l'établissement des

(1) V. M. BOVERIE, *Le nouveau Code wallon de l'aménagement du territoire*, Bruxelles, Union des villes et communes de Wallonie, 1998, p. 217.

(2) On n'examine pas ici les fondements de la compétence fédérale en matière de droit judiciaire ou de droit pénal au regard des compétences dévolues aux Communautés

juridictions, la source de cette compétence doit être trouvée dans l'article 146 de la Constitution, suivant lequel nul tribunal, nulle juridiction contentieuse ne peut être établi qu'en vertu d'une loi (1). Suivant un arrêt du 24 juin 1993 de la Cour d'arbitrage (2), « la compétence en matière de procédure revient au législateur national sur base de sa compétence résiduelle » (3). Quant à l'attribution de compétences aux juridictions, elle semble relever également de l'article 146 de la Constitution (4).

Quant au droit pénal, il relève également en grande partie de la compétence fédérale, en vertu des articles 12 et 14 de la Constitution : l'article 12 réserve au législateur fédéral (5) la détermination des incriminations et la forme des poursuites et l'article 14 la détermination des peines. A ces deux dispositions, il faut ajouter l'article 15 de la Constitution, suivant lequel le domicile (6) est inviolable, et qui réserve à la loi le pouvoir de déterminer les cas et les formes des visites domiciliaires. M. VERDUSSEN y ajoute également notamment l'article 40, alinéa 2, suivant lequel les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi, en en déduisant que « l'exécution des

(v. not. article 5, § 1^{er}, II, 6^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

(1) V. not. C.A. n° 25/97, du 30 avril 1997.

(2) C.A. n° 49/93, du 24 juin 1993.

(3) M. PAQUES, « Les incidences de la réforme de l'Etat sur la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique », in *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, La Charte, 1993, p. 46.

(4) C.A. n° 66, du 30 juin 1988 ; v. ég. C.A. n° 46/97, du 14 juillet 1997 : « Sur la base de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il était formulé au moment où la disposition contestée a été adoptée, article lu en combinaison avec ce qui était alors l'article 94 de la Constitution, la définition des attributions des tribunaux relevait de la compétence exclusive du législateur fédéral. Le législateur décréteil ne pouvait dès lors adopter aucune disposition en cette matière, même s'il ne faisait que confirmer les attributions existantes d'un tribunal déterminé ou quand bien même le législateur fédéral aurait attribué des compétences semblables à ce tribunal ».

(5) Le qualificatif a été ajouté par la Cour d'arbitrage sur base de son interprétation de l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Sur cet ajout, v. not. M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 492, et réf. citées.

(6) Sur le concept de domicile dans cette disposition, v. not. B. BRONDERS, « De weerslag van de grondwetsherziening op het milieustrafrecht », in *La protection de l'environnement dans la Belgique fédérale en 1993*, Diegem, Story-Scientia, 1994, p. 109 : « Er moet sprake zijn van een 'feitelijke bewoning'. (...) De grondwetgever had immers niet de bescherming van de economische activiteit voor ogen bij het opstellen van Titel II van de Grondwet. Bijgevolg kan het begrip woning niet worden gelijkgesteld met plaatsen waar alleen een economische activiteit plaatsvindt, die duidelijk geen verband houdt met het privé-leven en geen aanhorigheid zijn van een feitelijk bewoonde plaats ».

décisions pénales est un domaine réservé à l'autorité fédérale » (1). Cependant, suivant l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (2), dont le contenu est rappelé ci-après, les Régions disposent d'une série limitative de compétences en matière pénale. Pour le surplus, dans la mesure où les compétences résiduelles demeurent toujours fédérales, seul l'Etat est en principe habilité à légiférer en ce qui les concerne.

Les articles 153 et suivants nouveaux du Code wallon contiennent un certain nombre de dispositions qui touchent, de près ou de loin, aux compétences en principe dévolues à l'Etat fédéral en matière de droit pénal et de droit judiciaire. On peut schématiquement les recenser comme suit, sans nullement prétendre à l'exhaustivité :

- les articles 154, alinéa 1^{er}, 156, alinéa 4, et 158, alinéa 5, en ce qui concerne les incriminations et les peines ;
- l'article 154, alinéas 2 et 3, en ce qui concerne la détermination des personnes punissables ;
- l'article 154, alinéa 4, en ce qui concerne la référence au livre I^{er} du Code pénal ;
- l'article 155, §§ 1^{er} et 2, en ce qui concerne les mesures de réparation directe et l'action des autorités administratives devant le juge correctionnel ;
- l'article 155, §§ 2 et 7, en ce qui concerne les missions imparties au tribunal correctionnel (v. également article 157 en ce qui concerne le tribunal civil) ;
- l'article 155, § 2, alinéa 3, § 4, et § 5, en ce qui concerne l'exécution de la condamnation à une mesure de réparation directe, notamment en ce qui concerne la compétence du juge des saisies ;
- l'article 155, § 3, en ce qui concerne la limitation des droits des tiers à la mesure sollicitée par l'autorité administrative ;
- l'article 155, § 6, en ce qui concerne la transaction ;
- l'article 156, alinéa 1^{er}, en ce qui concerne la détermination des agents compétents pour rechercher les infractions ;

(1) M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 216.

(2) Pour rappel, cet article 11 a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993.

- l'article 156, alinéas 2 et 3, en ce qui concerne les perquisitions et visites domiciliaires ;
- l'article 158, en ce qui concerne la procédure d'interruption des travaux, y compris la mission impartie au juge des référés et la procédure à suivre.

On sait que, en sus de l'ordonnance bruxelloise, un certain nombre de dispositions de la loi organique du 29 mars 1962 demeurent toujours d'application en Région de Bruxelles-Capitale, ces dispositions concernant précisément la matière des infractions et sanctions d'urbanisme. En édictant l'ordonnance du 29 août 1991, le législateur bruxellois a en effet décidé de suivre l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, qui estimait que la Région n'était pas compétente ne fût-ce que pour reproduire des textes de la loi de 1962 qui relevaient à son estime de la compétence fédérale (1).

Dès lors, le fait que bon nombre des nouvelles dispositions du Code wallon ne constituent en réalité qu'une simple reproduction d'anciens textes du C.W.A.T.U.P. ne pourrait vraisemblablement pas permettre en soi (2) de les considérer comme étant conformes aux règles répartitrices de compétences entre l'Etat et les Régions. Ce raisonnement semble *a priori* confirmé par la jurisprudence de la Cour d'arbitrage (3).

Il reviendra donc à la Cour d'arbitrage, sur recours en annulation ou question préjudicielle, d'apprécier les nouvelles dispositions du C.W.A.T.U.P. au regard des normes répartitrices de compétences.

(1) V. Doc., C.R.B.C., 1990-1991, n° 108/1, p. 101.

(2) On verra ci-après qu'il semble néanmoins possible d'en tirer un argument dans le sens de la compétence de la Région.

(3) V. not. C.A. n° 46/97, du 14 juillet 1997 ; C.A. n° 48/93, du 17 juin 1993 ; C.A. n° 38/92, du 7 mai 1992 ; C.A. n° 5/90, du 17 janvier 1990 ; C.A. n° 44, du 23 décembre 1987 ; P. GILLIAUX, « Aperçus de méthodes d'interprétation des règles répartitrices de compétences », in *Présence du droit public et des droits de l'homme, Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 1052, et réf. citées. Il faut cependant apporter une nuance, en remarquant l'intéressant arrêt de la Cour d'arbitrage n° 81/97, du 17 décembre 1997 : alors que, dans le nouveau décret wallon relatif aux déchets du 27 juin 1996, le législateur wallon entend expressément renvoyer à la législation fédérale « pour tout ce qui n'est pas réglé par le présent décret », la Cour valide le recours à une telle formule en indiquant qu'elle correspond à une manifestation de la volonté du législateur wallon de ne pas empiéter sur une compétence qui ne lui appartient pas. Une seconde nuance peut également être trouvée, on le verra ci-après, dans l'arrêt n° 73/97, du 25 novembre 1997.

§ 2. — *Eléments de réponse*

On ne trouvera ci-après qu'un bref rappel de certains éléments utiles à l'examen de la question qui vient d'être posée. Il ne s'agit par ailleurs que d'ébaucher certaines des solutions envisageables.

1. — *Rappel des principaux éléments à prendre en considération*

a) *L'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980*

Suivant l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993 (1), les décrets régionaux peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions, pour autant naturellement que ces dispositions relèvent des compétences régionales. Les Régions peuvent également établir des peines ou une « pénalisation » (2) sanctionnant ces manquements à la condition que, dès lors qu'une peine ou « pénalisation » n'est pas prévue au Livre I^{er} du Code pénal, une procédure spéciale d'avis conforme du conseil des ministres soit suivie (3). Des exceptions à l'application de principe des dispositions du Livre I^{er} du Code pénal peuvent également être prévues pour des infractions particulières. Enfin, les Régions sont compé-

(1) Pour une vision du contenu de l'article 11 avant et après cette modification, v. not. Ph. COENRAETS, *Les responsabilités en matière d'environnement*, Collection environnement, Diegem, Kluwer, 1997, pp. 6 et s. ; M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 197 et s. ; M. VERDUSSEN, « La répression pénale », in *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, pp. 296 et s. ; F. ROGGEN, « La répression des infractions contre l'environnement », in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 365 et s. ; B. BRONDERS, « De weerslag van de grondwetsherziening op het milieustrafrecht », in *La protection de l'environnement dans la Belgique fédérale en 1993*, Diegem, Story-Scientia, 1994, pp. 93 et s. ; J. DELVA et J. SMETS, « De staatsvorming en het strafrecht », in *Liber amicorum Marc Châtel*, Anvers, Kluwer, 1991, pp. 85 et s.

(2) Sur la signification de ce terme, v. B. BRONDERS, « De weerslag van de grondwetsherziening op het milieustrafrecht », in *La protection de l'environnement dans la Belgique fédérale en 1993*, Diegem, Story-Scientia, 1994, p. 104. V. également not. l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat précédant le décret du Parlement wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets, Doc. C.R.W., 1994-1995, n° 344/1, pp. 63 et 64.

(3) Sur cette procédure, v. not. Ph. COENRAETS et E. MARON, « Les transferts de compétences », in *Les réformes institutionnelles de 1993, vers un fédéralisme achevé*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 160. Pour une critique de cette procédure, v. M. VERDUSSEN, « Le renforcement des compétences pénales des communautés et des régions », in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 190.

tentes pour accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire à certains de leurs agents, régler la force probante des procès-verbaux et fixer les cas pouvant donner lieu à perquisition (1).

En application de cette disposition, qui, selon certains (2), « ne s'accommode pas d'une lecture minimaliste », un certain nombre des dispositions susmentionnées peuvent d'ores et déjà passer avec succès l'examen de la conformité aux règles de répartition des compétences.

b) *Les articles 10 et 19, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980*

Suivant l'article 10 de la loi spéciale, « les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence ». C'est cette disposition qui fonde la théorie dite des « pouvoirs implicites » (3).

Dans sa version précédant sa modification par la loi spéciale du 16 juillet 1993, l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 stipulait : « Sauf application de l'article 10, le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi ». Cette disposition, fondant la théorie dite des « matières réservées » (4), avait été interprétée notamment par la Cour d'arbitrage comme interdisant le recours par une Région à la théorie des pouvoirs implicites pour justifier un empiètement sur les compétences

(1) Dans l'arrêt 5/90, du 17 janvier 1990, la Cour d'arbitrage indique également que le législateur régional est compétent pour confier à des fonctionnaires relevant de la Région des missions de surveillance des normes régionales ainsi que pour déterminer la manière dont ces fonctionnaires sont tenus de rapporter leurs constatations.

(2) M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 218.

(3) Sur cette théorie, en sus des références ci-après citées, v. not. G. CEREXHE, *Les compétences implicites et leur application en droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 169 et 160 ; B. HAUBERT, « Les pouvoirs implicites ou le creux de la réforme institutionnelle », *A.P.T.*, 1985, pp. 290 et s.

(4) Sur cette théorie, en sus des références ci-après citées, v. not. M. LEROY, « L'avenir des matières réservées », *Rev. dr. U.L.B.*, 1990, pp. 15 et s. ; Y. KREINS, « Les pouvoirs implicites au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 : une erreur législative », *J.T.*, 1985, pp. 477 et s. ; G. CEREXHE, « Les matières réservées : une notion de droit constitutionnel ? », *A.P.T.*, 1983, pp. 243 et s.

que la Constitution (1) réservait au législateur fédéral, « sauf dans le cas où une habilitation spéciale et expresse a été donnée par les lois spéciale et ordinaire de réformes institutionnelles » (2).

Une telle habilitation spéciale et expresse pouvait être trouvée, en ce qui concerne le droit pénal, dans l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 (3) mais, alors que la disposition avait à l'époque un champ d'application nettement plus restreint que celui décrit ci-dessus, la Cour d'arbitrage en avait par ailleurs fait une interprétation extrêmement stricte, en interdisant aux Régions de déroger aux dispositions du Livre I^{er} du Code pénal (4).

Depuis le 16 juillet 1993, l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale indique que le décret règle les matières visées aux *articles 4 à 9* sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi, « sauf application de l'article 10 ».

Cette modification a, en ce qui concerne la compétence des Régions en matière pénale, une première conséquence : désormais, les Régions peuvent mettre en œuvre les compétences qui leur sont reconnues par l'article 11 de la loi spéciale, même à supposer qu'elles touchent à des compétences réservées en principe au législateur fédéral par les normes répartitrices de compétences. C'est ainsi que l'on a pu écrire que « le domaine pénal, qui a toujours été le terrain de prédilection d'une extension implicite des compétences des entités communautaires et régionales, sera donc bien totalement exempté de la théorie des matières réservées » (5), affirmation à laquelle il convient

(1) On interprète ces termes comme faisant référence aux dispositions de la Constitution elle-même mais également à celles prise en vertu de la Constitution. Il faut donc se référer de manière générale aux règles répartitrices de compétence.

(2) C.A. n° 44, du 23 décembre 1987 ; v. ég. not. C.A. n° 48/93, du 17 juin 1993 ; C.A. n° 38/92, du 7 mai 1992 ; la Cour rappelle cette jurisprudence notamment dans ses arrêts 9/97, du 5 mars 1997, *Am.-Env.*, 1997/3, p. 188, et obs. J. HERVEG, et n° 25/97, du 30 avril 1997. Sur cette question, v. not. M. PAQUES, « Les incidences de la réforme de l'Etat sur la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique », in *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, La Charte, 1993, p. 15 et réf. citées.

(3) V. not. C.A. n° 5/90, du 17 janvier 1990 ; C.A. n° 38/92, du 7 mai 1992 ; C.A. n° 48/93, du 17 juin 1993 ; R. ANDERSEN, « Les compétences », in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 153.

(4) V. not. C.A. n° 5/90, du 17 janvier 1990 ; C.A. n° 38/92, du 7 mai 1992 ; C.A. n° 48/93, du 17 juin 1993. Sur les conséquences de cette jurisprudence, v. M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 493.

(5) O. CORTEN, « La théorie des 'matières réservées' dans la Belgique fédérale », *A.P.T.*, 1994, p. 272.

sans doute de préférer celle de Ph. COENRAETS (1), suivant lequel « l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale ne s'applique donc plus aux compétences pénales des entités fédérées » (2).

La seconde conséquence de cette modification est susceptible d'avoir des répercussions tant dans la matière du droit pénal, en ce qui concerne les compétences qui ne sont pas expressément dévolues aux entités fédérées par l'article 11, que dans la matière du droit judiciaire. En lisant les termes « sauf application de l'article 10 » dans l'article 19, § 1^{er}, on peut en effet affirmer que la théorie des compétences implicites peut trouver application nonobstant la mise en œuvre de celle des matières réservées. En d'autres termes, si que les conditions d'application de l'article 10 sont remplies, une Région peut, lorsqu'il s'agit pour elle d'exercer une compétence régionale, empiéter sur une compétence du législateur fédéral, même à supposer qu'elle soit réservée à ce dernier par la Constitution (3). Ainsi, les Régions peuvent-elles, en application de l'article 10, régler une matière qui relève de la compétence de l'Etat soit en vertu d'une réserve expresse formulée par les règles répartitrices de compétences, soit sur la base de sa compétence résiduaire (4). Il en résulte que l'article 10 de la loi spéciale pourrait être invoqué pour justifier un empiètement réalisé par le décret du 27 novembre 1997 tant dans la matière du droit pénal en dehors de l'article 11, que dans celle du droit judiciaire.

(1) Ph. COENRAETS, *Les responsabilités en matière d'environnement*, Collection environnement, Diegem, Kluwer, 1997, p. 6. Sur cette question, v. ég. Ph. COENRAETS et E. MARON, « Les transferts de compétences », in *Les réformes institutionnelles de 1993, vers un fédéralisme achevé*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 157.

(2) En effet, en principe et sauf application éventuelle de l'article 10 (v. ci-après), ce n'est que dans la mesure où les compétences pénales des entités fédérées leur sont expressément attribuées par le texte nouveau de l'article 11 que la théorie des matières réservées ne leur est pas applicable. Dans ce sens, v. ég., très clair : B. BRONDERS, « De weerslag van de grondwetsherziening op het milieustrafrecht », in *La protection de l'environnement dans la Belgique fédérale en 1993*, Diegem, Story-Scientia, 1994, p. 106 : « het voorbehoud van artikel 19, § 1, eerste lid van de Bijzondere wet betreffende de aangelegenheden die door de Grondwet aan de wet zijn voorbehouden, blijft zijn volle uitwerking behouden voor alle andere regelen betreffende de vorm van de vervolging ».

(3) V. C.A. n° 83/97, du 17 décembre 1997, où la Cour vise l'application de l'article 10 « lu en combinaison avec l'article 19, § 1^{er} » ; v. ég. M. PÂQUES, « Les incidences de la réforme de l'Etat sur la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique », in *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, La Chartre, 1993, p. 17.

(4) C.A. n° 68/96, du 28 novembre 1996 ; R. ANDERSEN, « Les compétences », in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 158.

Il paraît donc indispensable d'examiner brièvement la jurisprudence de la Cour d'arbitrage face à cette disposition, de même que certains avis rendus par la section de législation du Conseil d'Etat.

c) *Les prises de position de la Cour d'arbitrage et de la section de législation du Conseil d'Etat quant à la mise en œuvre de l'article 10 de la loi spéciale* (1)

Il ne s'agit nullement ici de procéder à un recensement systématique des arrêts et avis rendus par la Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat, section de législation. L'objectif est uniquement de fournir certains éléments de comparaison susceptibles de constituer le point de départ d'une réflexion plus approfondie.

Il faut avant tout rappeler que, suivant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, « les Régions et les Communautés jouissent *a priori* d'une plénitude de compétence dans les matières qui leur ont été attribuées » (2). Sur cette base, la Cour a développé une doctrine de l'effet utile des normes de transfert de compétences aux Régions et Communautés (3), tendant à élargir leur champ d'application, pour autant que les entités fédérées en fassent un usage qui ne porte pas atteinte de manière disproportionnée aux compétences dévolues aux autres entités (4). Dans certains de ses avis, la section de législation du Conseil d'Etat « reconnaît aux communautés et aux régions des compétences qui relèvent à première vue de l'Etat sans les qualifier de compétences implicites », en en justifiant l'exercice « par référence à la législation antérieure » ou « à la notion de moyen au regard d'une fin ou d'un objectif » (5).

(1) La jurisprudence relative à certaines dispositions comparables à celles du nouveau C.W.A.T.U.P. ici examinées est mentionnée ci-après.

(2) P. GILLIAUX, « Aperçus de méthodes d'interprétation des règles répartitrices de compétences », in *Présence du droit public et des droits de l'homme, Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 1047.

(3) V. not. P. GILLIAUX, « Aperçus de méthodes d'interprétation des règles répartitrices de compétences », in *Présence du droit public et des droits de l'homme, Mélanges offerts à Jacques Velu*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 1059.

(4) V. not. C.A. n° 81/97, du 17 décembre 1997 ; C.A. n° 70/96, du 11 décembre 1996 ; C.A. n° 81/96, du 18 décembre 1996 ; C.A. n° 90/94, du 22 décembre 1994 ; C.A. n° 40/94, du 22 juin 1994 ; C.A. n° 49/94, du 22 juin 1994.

(5) G. CEREXHE, *Les compétences implicites et leur application en droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 159 et 160.

La Cour d'arbitrage a eu à de nombreuses reprises l'occasion de se prononcer sur la mise en œuvre de l'article 10 de la loi spéciale (1). Elle en a dégagé trois conditions d'application cumulatives, dont seule la première relève directement du texte de l'article 10 : 1) la réglementation adoptée par la Région doit être nécessaire à l'exercice de ses compétences, 2) la matière fédérale concernée doit se prêter à un règlement différencié et l'incidence de la réglementation régionale sur la matière fédérale ne doit être que marginale (2).

De manière générale, la doctrine insiste sur l'interprétation restrictive que la Cour d'arbitrage donne de l'article 10 de la loi spéciale (3).

Concernant la première condition d'application de l'article 10, la Cour a eu notamment l'occasion d'indiquer qu'une Région ne saurait justifier sa compétence pour assurer la publicité des projets de plans communaux d'aménagement par le biais des radios et télévisions alors que la matière de la radiodiffusion et de la télévision relève à titre essentiel de la compétence des Communautés : il n'est en effet pas nécessaire d'informer un public aussi vaste que celui des radios et télévisions qui ne se limitent pas à une audience purement locale (4). Suivant la Cour, la situation est différente en ce qui concerne les documents régionaux d'aménagement du territoire : en ce qui les concerne, la Cour admet l'application de l'article 10 de la loi spéciale.

Cet arrêt est particulièrement intéressant dans la mesure où la Cour justifie en l'espèce la mise en œuvre de l'article 10 notamment par le fait que le législateur national avait, avant la réforme de l'Etat, déjà estimé nécessaire de prévoir une telle forme de publicité renforcée : « le législateur régional a dès lors lui aussi pu estimer que cette forme de publicité était nécessaire à l'exercice de ses compétences ». Or, on le sait, la plupart des dispositions du nouveau C.W.A.T.U.P. en matière de sanctions d'urbanisme correspondent pour l'essentiel à celles ins-

(1) V. not. G. CEREXHE, *Les compétences implicites et leur application en droit belge*, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 161 et s.

(2) V. not. C.A. n° 73/97, du 25 novembre 1997 ; C.A. n° 83/97, du 17 décembre 1997.

(3) V. not. M. VERDUSSEN, « La répression pénale », in *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 301.

(4) C.A. n° 73/97, du 25 novembre 1997.

taurées par la loi organique du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Il faut souligner combien, dans les matières qui nous occupent, la seconde condition susmentionnée laisse perplexe (1), spécialement lorsqu'il s'agit de l'appliquer à une matière en principe réservée au législateur fédéral : dans quelle mesure une matière qui a clairement été réservée à ce dernier pourrait-elle être considérée comme susceptible de se prêter à un règlement différencié (2) ?

Dans son arrêt 73/97 susmentionné, la Cour valide (partiellement) une disposition régionale sur base de l'article 10 de la loi spéciale en examinant le respect des conditions de nécessité et d'empiètement marginal mais en ne disant mot de celle de la possibilité de traitement différencié (3).

Dans l'arrêt 83/97 (4), la disposition décrétable querellée avait été adoptée le 9 septembre 1993, soit après l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 16 juillet 1993. Par ailleurs, elle dérogeait clairement au droit des sociétés ainsi qu'à la législation organique des communes, la première de ces matières relevant de la compétence fédérale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 et la seconde en vertu de l'article 162 de la Constitution. Malgré cela, l'arrêt est décevant. On y lit en effet qu'il ressort des travaux préparatoires de la législation régionale critiquée que « (le législateur régional) a estimé que ces matières se prêtaient à un règlement différencié et que l'incidence sur le droit des sociétés et sur la législation organique des communes n'était que marginale (... (5)) » et la Cour, exprimant sa propre estimation quant à ce, indique : « cette motivation fait apparaître, au stade actuel

(1) En ce sens, comp. R. ANDERSEN, « Les compétences », in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 158, qui, alors qu'il le fait en ce qui concerne les deux autres conditions, ne donne aucun élément d'explication relatif à cette seconde condition. Pour H. BRIBOSIA et J.-L. VAN BOXSTAEL (*Le partage des compétences dans la Belgique fédérale*, Bruxelles, La Chartre, 1994, p. 156), une matière se prête à un règlement différencié « si et dans la mesure où cette matière peut encore être réglée sans provoquer de conflit de normes ».

(2) Comp. dans ce sens C.A. n° 48/93, du 17 juin 1993, où la Cour semble établir un lien entre la réserve de compétence au profit du législateur fédéral et le caractère nécessairement uniforme que doit conserver la matière.

(3) V. dans le même sens C.A. n° 4/93, du 21 janvier 1993.

(4) C.A. n° 83/97, du 17 décembre 1997.

(5) Suit une justification du caractère marginal de l'atteinte aux compétences fédérales.

de la procédure, qu'il est satisfait aux exigences (de l'article 10 de la loi spéciale) ». En d'autres termes, la Cour ne précise nullement en quoi elle estime elle-même que ces matières peuvent se prêter à un tel règlement différencié.

L'arrêt 68/96 (1) présente sans doute plus d'intérêt. Dans cette décision, en effet, la Cour indique clairement la raison pour laquelle elle estime que la matière fédérale réservée se prête à un règlement différencié. S'agissant du décret wallon sur la circulation en forêt, la matière en question était celle de la police de la circulation routière au sens de l'article 6, § 4, 3°, de la loi spéciale. Or, la Cour constate que, antérieurement à l'adoption du décret en cause, une réglementation spécifique de la circulation sur les voies publiques situées dans les bois et forêts était déjà prévue par les lois relatives à la police de la circulation routière, ce que le législateur spécial de 1980 savait parfaitement en faisant de cette police une matière fédérale. C'est dans cette mesure que la matière a pu être jugée susceptible de faire l'objet d'un traitement différencié.

On remarque encore que, dans son arrêt n° 7 (2), la Cour avait décidé que la matière de la publicité commerciale par radiodiffusion et télévision, alors de compétence fédérale, appelait une réglementation uniforme mais ne s'en expliquait nullement.

Enfin, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt 6/96 (3), la disposition décrétable examinée par la Cour, adoptée en 1994, avait pour objet de permettre à une autorité administrative de déroger, dans une adjudication, à la règle de l'attribution du marché au soumissionnaire ayant remis l'offre la plus basse, alors que la loi du 24 décembre 1993 relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services, qui relève des règles générales en matière de marchés publics ressortissant de la compétence fédérale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980, avait supprimé cette possibilité de dérogation par rapport à la loi du 14 juillet 1976, au motif qu'une telle possibilité était incompatible avec les directives européennes. Dans son arrêt,

(1) C.A. n° 68/96, du 28 novembre 1996.

(2) C.A. n° 7, du 20 décembre 1985.

(3) C.A. n° 6/96, du 18 janvier 1996.

la Cour refuse de justifier la norme décrétable par le biais d'une référence à l'article 10 de la loi spéciale, dans la mesure où « la nouvelle règle a pour effet que la matière des adjudications qu'elle régit ne se prête plus à un règlement différencié ». La Cour n'indique donc nullement que la matière ne se prête pas en soi à un règlement différencié : le motif de sa décision semble plutôt résider dans la démarche opérée par le législateur fédéral de supprimer la possibilité de déroger à la règle de principe.

Concernant la troisième condition d'affiliation de l'article 10 de la loi spéciale, l'arrêt 68/96 susmentionné donne également une indication : dans la mesure où le décret wallon attaqué relatif à la circulation en forêt ne réglemente essentiellement la circulation que sur des voies d'importance secondaire, l'atteinte à la compétence fédérale en matière de circulation routière peut être considérée comme marginale.

Dans l'arrêt n° 7 susmentionné, la Cour avait indiqué que la décision d'autoriser ou d'interdire la publicité commerciale appartenait à l'essence même de la matière alors réservée au législateur national, soit celle, précisément de la publicité commerciale par radiodiffusion et télévision. L'atteinte ne pouvait donc être jugée marginale.

Dans l'arrêt 4/93 susmentionné, la Cour indique, à propos d'une disposition décrétable subordonnant à la rédaction d'un rapport rédigé par le service résidentiel que devrait quitter le jeune la décision judiciaire de transfert dudit jeune de ce service à un autre, que l'incidence sur la procédure devant le tribunal doit être considérée comme marginale, « aucun élément essentiel de celle-ci n'étant affecté par la disposition communautaire ».

La section de législation du Conseil d'Etat a également eu à de nombreuses reprises l'occasion de se prononcer sur la mise en œuvre de l'article 10 de la loi spéciale dans les matières ici examinées. On ne retiendra ici que certains des avis qu'elle a rendu.

En ce qui concerne le projet de décret du Parlement flamand sanctionnant l'arrêté du gouvernement flamand du 22 octobre 1996 modifiant l'arrêté du gouvernement flamand du 24 septembre 1996 portant coordination de la loi du

29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (1), le Conseil d'Etat relève dans son avis différentes dispositions de la coordination susceptibles d'empiéter sur les compétences du législateur fédéral.

Dans la mesure où la reprise par le législateur flamand dans sa coordination de textes de l'ancienne loi de 1962 constitue en tout état de cause l'expression d'un choix (il ne s'agit pas d'une simple coordination mais d'une réécriture et d'un nouvel ordonnancement des textes), le Conseil d'Etat indique qu'il convient de vérifier si ces textes pourraient bénéficier de l'application de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, dans la mesure où ils seraient nécessaires à l'exercice par le législateur flamand de ses compétences et dans la mesure où ils satisferaient à la double condition de mise en œuvre de cette disposition telle que posée par la Cour d'arbitrage (la matière se prête à un règlement différencié et l'empiètement de compétence n'est que marginal). Le Conseil d'Etat ne tranche pas la question, en renvoyant au contenu des travaux préparatoires (2).

Dans son avis précédant l'adoption du décret du Parlement wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets, la section de législation du Conseil d'Etat rappelle que l'article 11 de la loi spéciale ne prévoit pas que le décret puisse prescrire la forme dans laquelle doit avoir lieu une perquisition. Tout en admettant que la Région pourrait envisager d'adopter les dispositions y relatives en se fondant sur l'article 10 de la loi spéciale, elle se borne cependant à constater que l'exposé des motifs ne contient aucune explication à ce sujet, sans pourtant en tirer de conséquence. Il s'agit donc là d'un avertissement au législateur wallon (3).

On peut encore mentionner que, dans son avis précédant l'adoption du décret du Conseil régional wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets (4), la section de législation du Conseil d'Etat avait refusé la mise en œuvre de l'article 10 de la loi spéciale en considérant que les mesures prévues par les disposi-

(1) Gedr. St., VI. R., 1996-1997, n° 489/1, pp. 102 et s.

(2) Gedr. St., VI. R., 1996-1997, n° 489/1, p. 107.

(3) Doc. C.R.W., 1994-1995, n° 344/1, p. 62.

(4) Doc. C.R.W., 1983-1984, n° 11/1, p. 65.

tions examinées n'étaient pas indispensables à l'exercice par la Région de ses compétences en matières de déchets, du fait de l'existence de mesures alternatives suffisantes. Bien que cet avis ait été rendu avant le remplacement, dans l'article 10 de la loi spéciale, du critère de l'« indispensable » par celui du « nécessaire », il présente néanmoins précisément l'intérêt de fournir un critère de recherche dans la mise en œuvre de la première condition d'application de l'article 10.

2. - Tentative d'application aux nouvelles dispositions du C.W.A.T.U.P.

Il est indispensable de rappeler ici que les lignes qui suivent ont exclusivement pour objectif de fournir certains éléments de réflexion. Il ne pouvait être question, dans le cadre du présent exposé, de procéder à un examen complet des diverses dispositions susmentionnées au regard des normes répartitrices de compétences.

a) Remarques générales

1. On l'a dit ci-dessus, il est indéniable qu'un certain nombre de dispositions du nouveau Code relèvent clairement de la compétence du législateur régional sur base de l'article 11 de la loi spéciale. A cet égard, on peut ici rappeler que « l'autonomie des Communautés et des Régions appelle une interprétation large des dispositions qui leur attribuent des compétences et, corrélativement, une interprétation restrictive de celles qui leur en soustraient » (1).

Quant aux autres dispositions, leur compatibilité avec les règles répartitrices de compétences doit nécessairement s'analyser au regard de l'article 10 de la loi spéciale et de la théorie des pouvoirs implicites.

2. A notre sens, une interprétation raisonnable de ce texte nous semble permettre de soutenir que la première condition de son application est remplie en l'espèce : les dispositions du C.W.A.T.U.P. susmentionnées sont nécessaires à l'exercice par

(1) V. M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 217.

la Région de ses compétences en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Pour deux raisons essentiellement.

D'une part, les bienfaits d'un Code complet ne sont plus à démontrer (1), plus spécialement dans la matière du droit de l'environnement et de l'urbanisme (2). Il y va du respect du principe de la sécurité juridique (3), dont on connaît l'importance – à tout le moins théorique (4) – que la Cour d'arbitrage lui accorde (5). Dans ce contexte, la situation aberrante dans laquelle le justiciable bruxellois se trouve, lui qui ne doit pas perdre de vue que l'ordonnance organique bruxelloise de la planification et de l'urbanisme ne comprend pas l'ensemble des normes applicables en matière d'infractions et de sanctions d'urbanisme (6), ne peut être admise. Il convient donc de permettre, par le recours à l'article 10 de la loi spéciale, le maintien d'un corps de règles uniforme dans un instrument unique, en l'occurrence le C.W.A.T.U.P.

D'autre part, on a souligné ci-dessus l'intéressant arrêt 73/97 rendu par la Cour d'arbitrage, par lequel elle justifie la mise en œuvre de l'article 10 de la loi spéciale par le fait que le législateur national avait, avant la réforme de l'Etat, déjà estimé nécessaire de prévoir une mesure identique à celle instaurée par la norme régionale contrôlée. Or, tel est également le cas en ce qui concerne les nouvelles dispositions du C.W.A.-

(1) V. not. J. DUMORTIER, M. PENNINGCKX et Y. TIMMERMANS, « Qui est encore censé connaître la loi ? Une proposition pour un meilleur accès à la législation belge », *J.T.*, 1993, pp. 253 et s. ; J. LELIARD, « Over de (on)toegankelijkheid van onze wetgeving », *R.W.*, 1995-1996, pp. 209 et s. ; F. TULKENS, « L'accessibilité du texte constitutionnel : l'enjeu de la renumérotation », *A.P.T.*, 1994, pp. 115 et s. ; A. COENEN, *Le nouveau mythe de Sisyphe*, Mouv. comm., 1996, pp. 25 et s. ; Résolution du Conseil des Communautés européennes du 7 décembre 1992, *J.O.C.* n° 334, du 18 décembre 1992, p. 1, point 17 ; F. TERRE, « La codification », *R.E.D.P.*, 1993, pp. 31 et s. ; v. ég. l'arrêt du 16 décembre 1993 de la Cour européenne des droits de l'homme, *Rec. D.S.*, 1993, p. 561, dans lequel la Cour sanctionne « l'extrême complexité de droit positif » qui entraîne un état d'insécurité juridique.

(2) Les travaux préparatoires du décret dit de la « Plate Taille » sont éclairants à cet égard (Doc. P.W., 1995-1996, n° 169/1 et 2).

(3) Sur les rapports entre ce concept et la légistique, v. not. P. DELNOY, « La rédaction des textes », in *La sécurité juridique*, Liège, Ed. Jeune barreau de Liège, 1993, pp. 139 et s. ; P. POPELIER, « Rechtszekerheid als beginsel voor behoorlijke regelgeving », *Intersentia*, 1997, not. pp. 217 et s.

(4) V. V. THIRY, « Sécurité juridique et réformes institutionnelles », in *La sécurité juridique*, Liège, Ed. Jeune barreau de Liège, 1993, pp. 127 et s.

(5) Elle en fait un « principe fondamental » (v. not. C.A. n° 7/97, du 19 février 1997 ; C.A. n° 49/96, du 12 juillet 1996 ; C.A. n° 59/93, du 15 juillet 1993 ; C.A. n° 10/93, du 11 février 1993 ; C.A. n° 36/90, du 22 novembre 1990 ; C.A. n° 25/90, du 5 juillet 1990).

(6) V. ci-dessus.

T.U.P. ici examinées : les mesures qu'elles prévoient existaient déjà pour la plupart dans leur principe dans la loi organique de 1962. Dans ce sens, s'il ne peut en soi permettre d'exonérer le décret d'un contrôle de conformité aux règles répartitrices de compétence (1), le fait que le législateur décretaal se borne à reproduire des textes anciennement adoptés par le législateur national peut néanmoins concourir à une mise en œuvre de l'article 10 de la loi spéciale.

3. Sans rentrer dans un examen approfondi de chacune des dispositions ici en cause, on peut cependant estimer que le critère de l'atteinte marginale est également rempli : aucune des compétences fédérales réservées ne nous paraît *in casu* atteinte dans son essence.

4. Reste la troisième condition. A cet égard, il est malaisé de déterminer la mesure dans laquelle, de manière générale, la matière du droit pénal et celle du droit judiciaire sont susceptibles ou non de se prêter à un règlement différencié (2).

A juste titre, M. Verdussen souligne que la modification de l'article 11 de la loi spéciale « s'inscrit dans le prolongement d'une évolution qui, en réalité, remonte à plus de vingt ans » (3). Précisément, cette modification, qui remet clairement en cause les principes d'unité du droit pénal qui prévalaient auparavant (4), ne constitue-t-elle pas une indication certaine, émanant du législateur spécial, que la matière du droit pénal est susceptible de se prêter à un règlement différencié ? Même si cela relève plus du critère de la nécessité que celui du traitement différencié, on peut également remarquer que « ce démembrement des principes généraux du droit pénal repose, à la base, sur une certaine logique. A partir du moment où l'on s'accorde pour confier aux Communautés et aux Régions des compétences pénales, n'est-il pas légitime de

(1) Ph. COENRAETS et E. MARON (« Les transferts de compétences », in *Les réformes institutionnelles de 1993, vers un fédéralisme achevé*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 155) estiment pour leur part qu'il s'agit là d'une « branche du droit qui se prête mal à un règlement différencié », mais ne s'en expliquent pas d'avantage.

(2) M. VERDUSSEN, « Le renforcement des compétences pénales des communautés et régions », in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 188. L'auteur remarque cependant : « on doit néanmoins admettre que les modifications actuellement envisagées sont tout de même loin d'être négligeables ».

(3) V. J. MESSINNE, Fr. TULKENS et C. VAN DEN WYNGAERT, « Les accords de la Saint-Michel et le droit pénal », *J.T.*, 1992, p. 858.

(4) V. ci-dessus (« A. le problème posé », *in fine*).

leur octroyer les moyens qui leur permettront de mener une politique criminelle cohérente ? » (1)

M. Uyttendaele, commentant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage relative à l'article 19, § 1^{er}, ancien, au regard des compétences fédérales en matière de droit pénal et de droit judiciaire, indique qu'à son estime « cette jurisprudence limite considérablement l'autonomie des Régions et des Communautés » (2). Suivant P. Van Orshoven, « les entités fédérées doivent faire appel au législateur fédéral pour maintenir leurs décrets. Il va sans dire que ceci porte atteinte à leur souveraineté, et partant au fédéralisme qui signifie, en effet, que les entités fédérées exercent le plus haut pouvoir, c'est-à-dire la souveraineté en rapport avec leurs compétences matérielles et territoriales ». De même, J.F. Neuray indique : « on ne voit pas pourquoi le droit pénal devrait nécessairement être lié, pour le meilleur ou pour le pire, au pouvoir fédéral. (...) Quant au 'consensualisme' qui fonderait la répression, il n'est que le reflet de valeurs dominantes et sera plus facilement atteint dans une collectivité à la fois plus restreinte et plus homogène » (3).

On peut donc être tenté de conclure que les matières ici en cause sont susceptibles de se prêter à un règlement différencié.

5. Le décret du 27 novembre 1997 ne semble cependant pas pour autant devoir nécessairement remporter avec succès le contrôle de conformité aux règles répartitrices de compétences, tel qu'il pourrait être mis en œuvre par la Cour d'arbitrage.

La faiblesse de ce décret semble en effet résider dans l'absence quasi totale de justification par le législateur wallon, dans les travaux préparatoires du décret, d'un éventuel

(1) M. VERDUSSEN, « Le renforcement des compétences pénales des communautés et régions », in *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruxelles, Bruylant, 1993, p. 189. Dans le même sens, v. B. JADOT, « Les compétences nationales et régionales quant à la répression des infractions en matière d'environnement », in *La répression des infractions en matière d'environnement en Région wallonne*, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, p. 110 : « il est évident que dans bon nombre de cas, l'intervention législative du Conseil régional n'a de sens que s'il s'agit de modifier, en ce qui concerne les matières régionales, les règles communes de la procédure pénale ».

(2) M. UYTTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 494.

(3) J.-F. NEURAY, *Principes de droit de l'environnement*, Diegem, Story-Scientia, 1995, p. 243.

recours à la théorie des pouvoirs implicites. En d'autres termes, des justifications pertinentes et suffisantes des dispositions ici examinées semblent bien exister d'un point de vue objectif mais elles ne sont nullement exprimées par le législateur dans les travaux préparatoires du décret.

Or, on connaît l'importance que la Cour accorde à l'examen des travaux préparatoires des normes qu'elle contrôle et des justifications qui y sont fournies par leur auteur (1) : « le recours aux travaux préparatoires lui permet souvent de déterminer la portée exacte d'une disposition, de façon à examiner, le cas échéant, le respect par son auteur des règles répartitrices de compétences » (2).

b) *Bref examen des diverses dispositions*

1) Les articles 154, alinéa 1^{er}, 156, alinéa 4, et 158, alinéa 5, en ce qui concerne les incriminations et les peines.

Ces dispositions ne paraissent pas excéder l'attribution de compétence de l'article 11 de la loi spéciale. On peut donc renvoyer ici à la première remarque générale ci-dessus.

2) L'article 154, alinéas 2 et 3, en ce qui concerne la détermination des personnes punissables.

Cette disposition vise manifestement à « punir tous les responsables de l'infraction, qu'ils aient agi comme auteurs, coauteurs ou complices » (3). Dans cette mesure, elle semble également conforme à l'article 11 de la loi spéciale, qui habilite les Régions à déroger au besoin au livre I^{er} du Code pénal et qui leur permet donc, *a fortiori*, d'y faire référence implicitement.

3) L'article 154, alinéa 4, en ce qui concerne la référence au livre I^{er} du Code pénal.

(1) V. eg. les avis de la section de législation du Conseil d'Etat ci-dessus cités qui, dans le cadre de l'examen d'une éventuelle application de l'article 10 de la loi spéciale, renvoient aux travaux préparatoires des textes décrets examinés.

(2) V. BARTHOLOMÉE et B. RENAULD, « La Cour d'arbitrage et les Conseils de communauté et de région », in *Regards croisés sur la Cour d'arbitrage*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 110.

(3) G. BRICMONT, *Aménagement du territoire et urbanisme, commentaire de la loi organique du 29 mars 1962*, Bruxelles, Bruylant, 1962, p. 189. Il faut insister ici sur le fait que cette disposition n'a nullement pour objet de déterminer les personnes qui doivent répondre de l'infraction.

L'habilitation des Régions à déroger au livre I^{er} du Code pénal implique vraisemblablement, *a fortiori*, celle d'y renvoyer expressément.

4) L'article 155, §§ 1^{er} et 2, en ce qui concerne les mesures de réparation directe et l'action des autorités administratives devant le juge correctionnel.

Les mesures de réparations directe ne constituent nullement des peines. Si elles relèvent de l'action publique, elles sont cependant de nature civile (1). En tout état de cause, notamment dans ses arrêts 44 (2), 50 (3), 18/89 (4), 13/92 (5) et 48/93 (6), la Cour d'arbitrage a eu l'occasion de se prononcer sur la compétence des Régions et Communautés en matière de mesures de restitution : estimant que, bien qu'elles aient un caractère civil, les restitutions sont liées à l'ordre public et sont, par certains aspects, un accessoire indivisiblement attaché à la sanction pénale, et constatant qu'elles sont le prolongement de la sanction pénale puisqu'elles tendent à empêcher que subsiste une situation perpétuant l'infraction, la Cour décide que les Communautés et Régions sont compétentes pour en prévoir. La compétence des Communautés et Régions dans ce domaine repose donc clairement, selon la Cour, sur l'article 11 de la loi spéciale, nonobstant le fait que la restitution n'a nullement le caractère d'une peine (7).

Quant à l'action des autorités administratives, elle ne peut relever des compétences régionales découlant de l'article 11 de

(1) V. ci-après la partie consacrée aux mesures de réparation directe en termes de droit transitoire. Suivant la formule de B. JADOT (« Les compétences nationales et régionales quant à la répression des infractions en matière d'environnement », in *La répression des infractions en matière d'environnement en Région wallonne*, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, p. 104), il s'agit bien non de l'infliction d'un mal tendant à punir l'individu responsable mais d'une mesure tendant à rétablir l'ordre légal troublé, ou à prévenir tout nouveau désordre. V. M. VERDUSSEN, « Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal », Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 226 : « Dans son acception large, la restitution est destinée au rétablissement de l'état de choses antérieur à l'infraction, c'est-à-dire l'effacement des éventuelles conséquences matérielles de l'infraction ».

(2) C.A. n° 44, du 23 décembre 1987.

(3) C.A. n° 50, du 17 mars 1988.

(4) C.A. n° 18/89, du 29 juin 1989.

(5) C.A. n° 13/92, du 27 février 1992.

(6) C.A. n° 48/93, du 17 juin 1993.

(7) On remarquera encore que, dans son avis précédant l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme du 29 août 1991 (*Doc. C.R.B.C.*, 1990-1991, n° 108/1, pp. 122 et s.), la section de législation du Conseil d'Etat avait estimé que la Région est compétente pour prévoir des mesures de réparation directe.

la loi spéciale. Elles semblent cependant pouvoir se justifier à suffisance par le recours à l'article 10, pour les raisons reprises ci-dessus. On notera à cet égard que l'habilitation faite à l'autorité de poursuivre l'une ou l'autre des mesures de réparation directe n'a aucune incidence sur le pouvoir du ministère public quant à la sanction pénale (1) et que, suivant B. Jadot, « compétent pour habiliter le juge à prononcer une mesure de sûreté ou à ordonner une restitution, le législateur régional l'est aussi pour réglementer la matière plus amplement : ainsi, en faisant obligation au juge de prescrire telle mesure, ou en habilitant l'administration à intervenir dans la procédure sur ce point » (2). Dans son avis précédant l'ordonnance organique de la planification et de l'urbanisme du 29 août 1991 (3), la section de législation du Conseil d'Etat avait indiqué que, à son estime, la question de savoir si la Région est compétente pour déterminer qui peut demander la condamnation du prévenu à de telles mesures était délicate mais avait néanmoins penché en faveur d'une absence d'excès de compétence du législateur régional (4).

5) L'article 155, §§ 2 et 7, en ce qui concerne les missions imparties au tribunal correctionnel (v. également article 157 en ce qui concerne le tribunal civil).

On sait que, se fondant sur l'article 146 de la Constitution, la Cour d'arbitrage avait refusé « aux communautés, dans le domaine de la protection de la jeunesse, le droit de régler, fût-ce de manière marginale, la compétence du tribunal de la jeunesse » (5). Cette jurisprudence était cependant antérieure à la

(1) La section de législation du Conseil d'Etat semble de cet avis (v. *Doc. C.R.B.C.*, 1990-1991, n° 108/1, pp. 123 et 124).

(2) B. JADOT, « Les Régions belges et la répression des infractions, spécialement dans le domaine de l'environnement », *R.D.P.*, 1989, p. 1081.

(3) *Doc. C.R.B.C.*, 1990-1991, n° 108/1, pp. 122 et s.

(4) En l'occurrence, le Conseil d'Etat était d'avis que le législateur régional n'excéderait pas ses compétences en disposant que le juge pénal ordonne ces mesures à la demande du fonctionnaire délégué ou du collège échevinal, étant donné qu'il n'est pas touché aux prérogatives essentielles du ministère public qui conserve la maîtrise des poursuites. A la lecture de l'avis de la section de législation, on constate que les « poursuites » qui sont ici visées sont celles relevant de l'action pénale, « c'est-à-dire l'action qui tend à l'application des peines proprement dites ». Il faut en déduire que les poursuites dont le ministère public doit conserver la maîtrise ne sont nullement celles qui ont trait aux mesures de réparation directe, celles-ci ne constituant nullement des peines (v. ci-après, la nature de ces mesures).

(5) M. UYTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 494.

loi du 16 juillet 1993 modifiant l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale. On remarquera par ailleurs le commentaire qu'en faisait à l'époque M. Uyttendaele : « cette jurisprudence limite incontestablement l'autonomie des Régions et des Communautés » (1).

Ces dispositions du C.W.A.T.U.P. doivent donc, à notre sens, pouvoir trouver une justification suffisante dans l'article 10 de la loi spéciale. On renvoie ici aux remarques générales formulées ci-dessus.

6) L'article 155, § 2, alinéa 3, § 4, et § 5, en ce qui concerne l'exécution de la condamnation à une mesure de réparation directe.

On sait que « la démolition d'un bâtiment relève, en principe, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et constitue de ce fait une matière régionale » (2). Par ailleurs, prévoir les modalités d'exécution forcée de la mesure de réparation directe ordonnée par le juge ne paraît pas porter atteinte aux compétences réservées au législateur fédéral en matière de droit pénal : il n'est nullement question de restreindre les pouvoirs d'exécution du ministère public en ce qui concerne la sanction *pénale*.

Les nouvelles dispositions du C.W.A.T.U.P., à l'instar des anciennes, prévoient la possibilité pour le juge d'assortir la condamnation à une mesure de réparation directe d'une astreinte. Il ne semble pas que l'on puisse qualifier cette mesure de sanction pénale, au sens de « mal infligé à titre de punition d'un acte illégal ». La procédure de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale ne devait donc pas être suivie.

En ce qui concerne la mise à charge du condamné des frais de l'éventuelle exécution forcée de la condamnation à la mesure de réparation directe, on peut raisonner par analogie avec la solution dégagée par la Cour d'arbitrage dans ses arrêts 40 et 50, dans lesquels elle indiquait que la Région était compétente pour imposer au condamné le paiement des frais de l'élimination par la commune des déchets litigieux.

(1) M. UYTTENDAELE, *Le fédéralisme inachevé*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 494.

(2) C.A. n° 1/89, du 31 janvier 1989.

7) L'article 155, § 3, en ce qui concerne la limitation des droits des tiers à la mesure sollicitée par l'autorité administrative.

La limitation des droits de la partie civile peut être considérée comme le corollaire de la compétence reconnue à l'autorité administrative de choisir la mesure la plus apte à empêcher le maintien de la situation. Si elle a certes une incidence sur des droits de nature civile, on peut néanmoins se demander s'il serait même nécessaire de recourir à la théorie des pouvoirs implicites pour la justifier.

8) L'article 155, § 6, en ce qui concerne la transaction.

La transaction (1) relève clairement de la matière du droit pénal procédural, dévolue au législateur fédéral (2). B. Jadot estime cependant que l'on peut tirer de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage octroyant aux Communautés et Régions la compétence de régler de délai de prescription de l'action publique (3) que les entités fédérées sont compétentes pour régler la transaction, ainsi que « la décision du ministère public de poursuivre ou de ne pas poursuivre » (4). M. Verdussen n'est pas du même avis (5).

Toujours est-il qu'en subordonnant la transaction à l'absence d'action du ministère public, le législateur wallon a manifestement eu en vue le respect de la compétence fédérale quant à l'opportunité des poursuites. De ce fait, il semble raisonnable de considérer que le législateur décréteil n'a pas porté

(1) La transaction organisée par l'article 67, § 3, du C.W.A.T.U.P. a pour effet d'éteindre l'action publique née d'une infraction d'urbanisme et le droit pour les autorités publiques à demander toute autre réparation (Civ. Nivelles, 21 mars 1997, *Am.-Env.*, 1997/4, p. 326).

(2) V. M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 239.

(3) V. not. C.A. n° 50/92, du 18 juin 1992, *J.L.M.B.*, 1992, p. 1301 et obs. Ph. COENRAETS ; *Am.-Env.*, 1992/3, p. 169 et obs. A. SCHAUS et Ph. LEVERT.

(4) B. JADOT, « Les régions belges et la répression des infractions, spécialement dans le domaine de l'environnement », *R.D.P.*, 1989, p. 1083. Dans le même sens, v. A. SCHAUS et Ph. LEVERT, *Les Régions et le droit pénal de l'environnement : quelques questions d'actualité*, obs. sous C.A. n° 50/92, *Am.-Env.*, 1992/3, p. 174.

(5) M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 240 : « A notre sens, il convient d'opérer une distinction, parmi les modes de déclenchement et d'extinction de l'action publique, entre ceux qui n'ont d'autre valeur procédurale – et qui dès lors échappent à la compétence des communautés et des régions – et ceux qui, se rapportant à l'incrimination elle-même, constituent des règles de fond, non réservées au seul législateur fédéral ».

atteinte, à tout le moins autrement que marginalement, à cette compétence (1).

9) L'article 156, alinéa 1^{er}, en ce qui concerne la détermination des agents compétents pour rechercher les infractions.

Suivant l'arrêt 38/92 de la Cour d'arbitrage (2), rendu avant la modification de l'article 19, § 1^{er}, de la loi spéciale, le législateur régional, qui est compétent pour confier au bourgmestre et aux fonctionnaires relevant de la Région des missions de surveillance du respect des normes régionales, est également compétent pour déterminer la manière dont ils sont tenus de rapporter leurs constatations, ce qui vise notamment les procès-verbaux (3). Cette compétence est clairement confirmée par l'article 11 de la loi spéciale.

10) L'article 156, alinéas 2 et 3, en ce qui concerne les perquisitions et visites domiciliaires.

Dans son avis précédant le décret wallon du 27 juin 1996, on l'a vu, la section de législation du Conseil d'Etat a clairement rappelé que les Régions ne sont pas compétentes pour prescrire la forme dans laquelle doit avoir lieu une perquisition (4). Formellement, l'article 11 de la loi spéciale ne leur

(1) Dans le même sens, v. A. SCHAUS et Ph. LEVERT, « Les Régions et le droit pénal de l'environnement : quelques questions d'actualité », obs. sous C.A. n° 50/92, *Am.-Env.*, 1992/3, p. 174. On notera que les auteurs dénieient cependant la compétence de la Région pour attribuer à un fonctionnaire régional la possibilité de transiger. B. JADOT (« Les compétences nationales et régionales quant à la répression des infractions en matière d'environnement », in *La répression des infractions en matière d'environnement en Région wallonne*, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, p. 108) souligne également que « le Conseil d'Etat a considéré qu'il n'appartenait en principe pas au Conseil régional d'accorder à l'administration le pouvoir de transiger sur certaines infractions en matière de protection des eaux de surface - pouvoir réservé au ministère public ». Mais ces commentaires sont antérieurs à la loi spéciale du 16 juillet 1993.

(2) C.A. n° 38/92, du 7 mai 1992.

(3) Dans le même arrêt, la Cour avait également décidé que le règlement de la force probante desdits procès-verbaux intéresse la charge de la preuve en matière pénale et fait partie de la détermination des formes de la poursuite, matière réservée au législateur national. Cet élément est dénué d'intérêt en ce qui concerne le présent exposé dans la mesure où, d'une part, l'article 11 de la loi spéciale stipule désormais clairement le contraire et, d'autre part, le législateur wallon n'a nullement accordé une force probante quelconque aux procès-verbaux visés à l'article 156.

(4) Doc. C.R.W., 1994-1995, n° 344/1, p. 62 ; v. ég. M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 246 : « Depuis 1993, les communautés et les régions sont autorisées à déroger au principe constitutionnel de l'inviolabilité du domicile, en fixant les cas pouvant donner lieu à perquisition. En revanche, le législateur fédéral reste seul compétent pour prescrire la forme des perquisitions domiciliaires, ce qui comprend la détermination des autorités chargées d'ordonner et de procéder à celles-ci ».

accorde effectivement que le droit de fixer les cas pouvant donner lieu à perquisition.

Cependant, suivant N. de Sadeleer, il y a lieu d'opérer une distinction selon que la perquisition a le caractère d'une visite domiciliaire ou non. Dans la seconde hypothèse, selon l'auteur, les Communautés et Régions seraient compétentes pour déterminer les cas et régler les formes de la perquisition et ce ne serait que dans la première hypothèse qu'elles ne pourraient trouver dans l'article 11 le pouvoir de régler les formes de la visite (1).

11) L'article 158, en ce qui concerne la procédure d'interruption des travaux, y compris la mission impartie au juge des référés et la procédure à suivre.

En ce qui concerne la mesure d'interruption des travaux en elle-même, elle ne peut vraisemblablement pas poser problème au regard des compétences fédérales en matière pénale. Elle peut en effet être considérée comme relevant du concept de mesure de sûreté (2) ou de police (3).

On peut par ailleurs rappeler ici qu'en vertu de l'article 46, alinéa 1^{er}, de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, les Régions peuvent charger des autorités administratives de l'exécution de leurs décrets (4). Le bourgmestre y est manifestement compris.

Quant à la fixation de la compétence du président du tribunal de première instance, elle ne pourra vraisemblablement trouver de justification que dans l'article 10 de la loi spéciale. Il en va de même de la procédure à suivre. On se permet de

(1) N. DE SADELEER, cité par F. ROGGEN, « La répression des infractions contre l'environnement », in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 368.

(2) Dans un arrêt du 2 février 1995 (*T.M.R.*, 1996, p. 90), la cour d'appel de Gand refuse de poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage concernant la compétence de la Région flamande pour prévoir une mesure d'interdiction d'exploiter un établissement.

(3) B. JADOT, « Les compétences nationales et régionales quant à la répression des infractions en matière d'environnement », in *La répression des infractions en matière d'environnement en Région wallonne*, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, p. 103. V. ég. F. ROGGEN, « La répression des infractions contre l'environnement », in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 371 : « La mesure de police ou de sûreté a pour but quant à elle de prévenir les atteintes à l'ordre public résultant d'activités litigieuses ».

(4) Sur cette disposition, v. B. JADOT, « Les régions belges et la répression des infractions, spécialement dans le domaine de l'environnement », *R.D.P.*, 1989, p. 1086.

renvoyer à cet égard aux remarques générales ci-dessus formulées.

SECTION III. – Le droit transitoire

§ 1^{er}. – *Le problème posé*

On l'a vu ci-dessus, les articles 154 nouveaux et suivants contiennent une série de dispositions nouvelles.

On peut dès lors se demander dans quelle mesure les incriminations, les sanctions pénales et les règles de procédure nouvelles peuvent être d'application à des faits commis avant le 1^{er} mars 1998 de manière instantanée ou à des situations qui perdurent aujourd'hui tout en étant nées avant cette date. La question vaut tant en ce qui concerne les litiges initiés avant le 1^{er} mars 1998 et qui étaient en cours à cette date qu'en ce qui concerne la possibilité de poursuivre aujourd'hui les auteurs de ces faits « anciens ».

Il ne pourrait être question de prétendre répondre ici à tous les problèmes de droit transitoire qui pourraient surgir du fait de la modification du C.W.A.T.U.P. On se bornera donc à rappeler brièvement quelques principes de base du droit transitoire et à tenter de les appliquer à un nombre limité de questions.

§ 2. – *Éléments de réponse*

1. – *Le droit pénal de fond*

a) *Rappel des principes*

Suivant l'article 2 du Code pénal (1), « nulle infraction ne peut être punie de peines qui n'étaient pas portées par la loi avant que l'infraction fût commise. Si la peine établie au temps du jugement diffère de celle qui était portée au temps de l'infraction, la peine la moins forte sera appliquée ». Il faut également tenir compte du prescrit de l'article 7 de la Conven-

(1) Sur cette disposition, v. not. L. DEPELCHIN, « Overwegingen bij artikel 2 van het strafwetboek », *R.W.*, 1965, col. 66 et s.

tion européenne des droits de l'homme, qui « est directement applicable dans l'ordre juridique belge » (1).

Le champ d'application de ces deux normes combinées est donc double : « la loi nouvelle qui imprime un caractère délictueux à des faits jusque là impunis ou frappe de peines plus graves des faits déjà punissables, n'est pas applicable aux faits accomplis avant l'époque où elle est devenue exécutoire » (2). En d'autres termes, le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale, qui constitue un principe général de droit (3), vise tant les lois nouvelles d'incrimination que les lois nouvelles de pénalité (4). Cela implique que la loi nouvelle n'est pas d'application non seulement lorsqu'elle prévoit une peine plus sévère que l'ancienne mais également lorsqu'elle érige en infraction un fait qui n'en constituait pas une sous l'empire de la loi ancienne.

Il n'est pas contesté, cependant, que « l'infraction continue tombe sous l'application des éventuelles lois nouvelles successives, que celles-ci soient plus sévères ou plus favorables » (5). La difficulté réside ici dans la détermination du caractère continu ou instantané de l'infraction suivant la volonté du législateur (6).

Quant à la règle de l'application rétroactive de la peine la plus douce, elle n'est d'aucune utilité pour le présent propos, dans la mesure où, on l'a dit, les sanctions pénales prévues par

(1) O. VANDEMEULEBROEKE, « Propos sur la rétroactivité des incriminations pénales », in *Liber amicorum J. Vanderveeren*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 151.

(2) R.P.D.B., Complément, v° Infractions et répression en général, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 470.

(3) V. not. C.A. n° 7/97, du 19 février 1997.

(4) V. G. CLOSSET-MARCHAL, *L'application dans le temps des lois de droit judiciaire civil*, Bruxelles, Bruylant, 1983, p. 23 ; Fr. TULKENS et M. VAN DE KERCHOVE, *Introduction au droit pénal*, Bruxelles, Story-Scientia, 1993, p. 147.

(5) G. CLOSSET-MARCHAL, *L'application dans le temps des lois de droit judiciaire civil*, Bruxelles, Bruylant, 1983, p. 25. L'auteur prend précisément comme exemple le cas d'un bâtiment érigé en 1969 sans permis de bâtir et maintenu après l'entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi organique du 29 mars 1962. L'érection du bâtiment constituait une infraction au moment où il y a été procédé, son maintien constituait une infraction au sens de la loi de 1962 et son maintien constituait également une infraction au sens de cette loi telle que modifiée par celle de 1970 : c'est cette dernière qui était d'application. V. ég. Cass., 24 septembre 1974, *Pas.*, 1975, I, p. 89 ; P. ROUBIER, *Le droit transitoire*, Paris, Dalloz, 1993, p. 470.

(6) V. P.-L. BODSON, *Manuel de droit pénal*, Fac. De dr., d'écon. et de sc. sociales de Liège, 1986, p. 75.

le nouveau droit wallon sont largement plus sévères que celles de l'article 66 ancien.

b) *Application*

Plusieurs hypothèses peuvent être examinées, d'un point de vue strictement théorique, selon qu'il s'agit d'une infraction instantanée ou continue (1) et selon que les faits litigieux se sont produits avant et/ou après le 1^{er} mars 1998.

– *Première hypothèse* : le prévenu est poursuivi pour un acte commis avant le 1^{er} mars 1998 (2), qui correspond à une infraction instantanée dans l'article 154 nouveau du Code mais qui ne constituait pas une infraction au sens de l'article 66 ancien du Code. On vise ici notamment l'hypothèse d'une construction érigée en violation d'un plan de secteur avant le 1^{er} mars 1998 : sa réalisation constitue une infraction au sens de l'article 154 nouveau mais pas au sens de l'article 66 ancien. Dans un tel cas, il est indéniable que le prévenu devra nécessairement faire l'objet d'un acquittement (3). La solution ne sera naturellement pas la même si l'on prend en compte le caractère continu de la violation du plan de secteur (4).

– *Deuxième hypothèse* : la citation vise un acte commis avant le 1^{er} mars 1998, qui constituait une infraction instantanée au sens de l'article 66 ancien mais qui n'en constitue plus une au sens de l'article 154 nouveau. Le R.P.D.B. enseigne que « si la loi en vigueur au moment du jugement est plus favorable au prévenu que celle de l'époque où l'infraction a été commise, c'est la première qui doit être appliquée » (5). On y

(1) Sauf erreur, on ne distingue pas, ni dans l'article 66 ancien, ni dans l'article 154 nouveau, d'hypothèse d'infraction d'habitude. Sur la distinction entre l'infraction instantanée, continue et d'habitude, v. not. Ch. HENNAU et J. VERHAEGEN, *Droit pénal général*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 49 et 50.

(2) Pour rappel, il s'agit de la date d'entrée en vigueur du décret du Parlement wallon du 27 novembre 1997 modifiant le C.W.A.T.U.P.

(3) Dans ce sens, v. Cass., 26 janvier 1988, *Pas.*, 1988, I, p. 614.

(4) C'est dans cette mesure uniquement que l'on peut marquer son accord avec l'affirmation de J.-F. NEURAY (Obs. sous C.E. n° 66.772, du 12 juin 1997, *Parting, Am.-Env.*, 1998/1, p. 43), suivant laquelle « (l'article 154 nouveau) étant d'application immédiate, la stratégie qui consisterait à construire les équipements de séjour en oubliant les équipements récréatifs serait passible des peines portées par la disposition nouvelle », du fait de la violation du plan de secteur établissant une zone de loisirs.

(5) R.P.D.B., Complément, v° Infractions et répression en général, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 470.

lit également, à titre d'exemple, qu'« il en est ainsi notamment de l'arrêté royal du 5 mars 1910 qui fixe la vitesse maxima des automobiles dans les agglomérations à 15 kilomètres à l'heure, tandis que l'arrêté royal du 4 août 1899 la fixait à 10 kilomètres à l'heure (Cass., 10 octobre 1910, *Pas.*, I, 437 ; Cass., 19 décembre 1911, *Pas.*, 1912, I, 53) ». Cet exemple nous paraît parfaitement transposable à l'hypothèse ici examinée et il convient d'en déduire que l'acte ici poursuivi donnera en principe lieu à un acquittement (1). On n'examine pas ici l'incidence que cette conclusion pourrait avoir sur l'action des autorités administratives soucieuses d'obtenir la condamnation du prévenu à une mesure de réparation directe (2).

– *Troisième hypothèse* : l'acte litigieux a été commis avant le 1^{er} mars 1998 et constitue une infraction instantanée tant dans le cadre de l'article 66 ancien que dans le cadre de l'article 154 nouveau. Les deux hypothèses qui précèdent avaient trait au droit transitoire de l'incrimination pénale. Dans celle-ci, il faut mettre en œuvre les principes applicables à la peine à infliger. Suivant ces principes, ci-dessus rappelés, le prévenu sera en principe reconnu coupable de l'infraction mais se verra appliquer les peines prévues par l'article 66 ancien du Code, dans la mesure où elles sont clairement plus douces que celles qui doivent être appliquées du fait de l'article 154 nouveau.

– *Quatrième hypothèse* : la citation vise une infraction continue au sens de l'article 66 ancien, qui a débuté avant le 1^{er} mars 1998, mais qui ne constitue plus une infraction au

(1) V. ég. Cass., 18 janvier 1926, *Pas.*, 1926, I, p. 180, cité par R.P.D.B., Complément, v° Infractions et répression en général, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 471 : « la loi qui enlève à un acte son caractère délictueux doit recevoir son application immédiate, même si les faits sont antérieurs à sa publication ». V. ég. CONSTANT, *Précis de droit pénal*, Fac. de dr., d'écon. et de sc. sociales de Liège, 1975, p. 69 : « Il va de soi que si la loi nouvelle en lève à un acte le caractère d'infraction punissable que lui donnait la loi ancienne, il n'est plus permis de punir les actes de cette nature commis sous l'empire de la loi qui les réprimait ». V. encore P. MORRENS, *De gelding van de leefmilieustrafwet in de tijd*, note sous Corr. Gand, 17 septembre 1991, *T.M.R.*, 1992, p. 110 : « Het legaliteitsbeginsel vordert dat slechts strafbaar zijn deze gedragingen die op het ogenblik waarop ze gesteld worden, door een strafwet verboden waren ».

(2) Sur cette question, qui semble controversée, v. Fr. TULKENS et M. VAN DE KERCHOVE, *Introduction au droit pénal*, Bruxelles, Story-Scientia, 1993, p. 150 et note 228. V. ég. R.P.D.B., Complément, v° Infractions et répression en général, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 473, n° 82. On revient brièvement sur la question à la fin de la présente contribution.

sens de l'article 154 nouveau (1). Dans cette hypothèse, la solution à appliquer paraît devoir être la même que celle dégagée pour la deuxième hypothèse ci-dessus.

– *Cinquième hypothèse* : la citation vise une infraction continue tant au sens de l'article 66 ancien qu'au sens de l'article 154 nouveau, et qui a débuté avant le 1^{er} mars 1998. En application des principes ci-dessus rappelés, l'article 154 nouveau du Code, sera pleinement d'application (2).

– *Sixième hypothèse* : la citation vise une situation qui a débuté avant le 1^{er} mars 1998, qui constitue une infraction continue au sens de l'article 154 nouveau, mais qui ne constituait pas une infraction au sens de l'article 66 ancien. On vise naturellement ici la violation du contenu d'un plan de secteur, qui peut vraisemblablement constituer une infraction continue au sens de l'article 154 nouveau (3), mais qui n'était pas constitutive d'infraction avant le 1^{er} mars 1998. Dans cette hypothèse, les peines prévues par l'article 154 nouveau doivent sans doute être appliquées mais, dans l'appréciation de leur quantum, le juge ne devra vraisemblablement tenir compte que de la situation délictueuse depuis le 1^{er} mars 1998 (4).

On doit clairement en déduire que, dans l'hypothèse où l'infraction visée, antérieure au 1^{er} mars 1998, peut être qualifiée d'instantanée (5), il faut exclure l'application des peines pré-

(1) Comme le rappelle la Cour d'appel de Bruxelles dans son arrêt du 14 janvier 1994 (*J.L.M.B.*, 1996, p. 834), il ne faut pas confondre cette hypothèse avec celle qui était en cause devant elle, les prévenus, poursuivis pour avoir enfreint les prescriptions d'un permis de lotir de manière continue, invoquant – sans obtenir gain de cause – le fait que ledit permis de lotir était frappé de péremption pour soutenir qu'ils ne pouvaient désormais plus être poursuivis.

(2) Pour un cas d'application récent, v. Liège, 28 avril 1998, greffe n° 333, *M.P. et fonctionnaire délégué c/ Assenmaeker et Bosi*, inédit.

(3) V. ci-dessus.

(4) V. *R.P.D.B.*, Complément, v° Infractions et répression en général, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 471 : « ce serait exagérer les conséquences du principe de la non-rétroactivité de la loi pénale que de prétendre maintenir, sous l'empire d'une loi nouvelle qui le défend, un état de fait qui était licite sous l'empire de la loi ancienne qui le tolérait ; la non-rétroactivité de la loi nouvelle s'oppose seulement à ce que les faits antérieurs à sa promulgation soient l'objet d'une poursuite ».

(5) C'est à tout le moins clairement le cas des 1° et 2° de l'article 154, alinéa 1^{er}, nouveau.

vues à l'article 154 nouveau. En effet, lesdites peines sont manifestement plus sévères que celles de l'article 66 ancien (1).

Lorsque, au contraire, il s'agit d'une infraction continue (2), « la loi nouvelle ne s'appliquera (...) que si le maintien de la situation délictueuse (...) s'étend au-delà de l'entrée en vigueur de la loi » (3), ce qui, on l'a dit, est le cas dans la plupart des situations portées devant le juge correctionnel.

2. – La procédure

a) Rappel des principes

En droit transitoire, la règle est celle de l'application immédiate des nouvelles lois de procédure (4). Cela implique que « les lois de procédure s'appliquent dès leur entrée en vigueur aux affaires en cours », sous la réserve que ces lois ne peuvent remettre en cause « les actes valablement accomplis et parfaits au regard de la loi de procédure sous laquelle ils ont été faits » (5). Il faut également rappeler que le principe de l'application immédiate implique que la loi nouvelle s'applique non seulement aux situations qui naissent à partir de sa mise en vigueur, mais encore aux effets futurs de situations nées sous le régime de la loi antérieure qui se produisent ou se prolongent sous l'empire de la loi nouvelle, pour autant que cette application ne porte pas atteinte à des droits déjà irrévocablement fixés (6).

(1) Comp. Ch. HENNAU et J. VERHAEGEN, *Droit pénal général*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 86.

(2) C'est clairement le cas du maintien visé par le 3° de l'article 154, alinéa 1^{er}, nouveau. On peut se poser la question à propos du 4° de la même disposition (v. ci-dessus l'hypothèse de la violation du plan de secteur, dans la première partie de l'exposé).

(3) Ch. HENNAU et J. VERHAEGEN, *Droit pénal général*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 90.

(4) CONSTANT, *Précis de droit pénal*, Fac. de dr., d'écon. et de sc. sociales de Liège, 1975, p. 60 ; P. ROUBIER, *Le droit transitoire*, Paris, Dalloz, 1993, p. 536 ; G. CLOSSET-MARCHAL, *L'application dans le temps des lois de droit judiciaire civil*, Bruxelles, Bruylant, 1983, p. 170.

(5) G. CLOSSET-MARCHAL, *L'application dans le temps des lois de droit judiciaire civil*, Bruxelles, Bruylant, 1983, p. 170 ; v. ég., très clair, à propos du mode de poursuites, Cass., 8 février 1921, *Pas.*, 1921, I, p. 239.

(6) V. not. Cass., 9 janvier 1995, *Pas.*, 1995, I, p. 27 ; Cass., 2 mai 1994, *Pas.*, 1994, I, p. 434 ; Cass., 25 novembre 1991, *J.T.T.*, 1992, p. 49 ; Cass., 31 octobre 1988, *Pas.*, 1989, I, p. 227 ; v. ég. C.A. n° 88/93, du 22 décembre 1993 ; v. encore A.-M. VERHEYDEN, « Les principes de droit transitoire et leur application à la loi sur le contrat d'assurance terrestre du 25 juin 1992 », *R.G.A.R.*, 1995, n° 12465.

Il est souvent malaisé de qualifier avec précision et certitude les nouvelles normes examinées. On retiendra ici la définition que G. Closset-Marchal donne des lois de procédure : « les lois de procédure déterminent les conditions et les modes selon lesquels la justice est saisie et accomplit son œuvre. Elles englobent les règles relatives à l'introduction et à l'instruction des demandes, au prononcé et à l'exécution des jugements, ainsi qu'aux voies de recours ouvertes contre les décisions rendues » (1).

On verra par ailleurs ci-après que certains auteurs, considérant l'existence dans certains cas de liens étroits entre la procédure et le fond du droit, refusent d'y appliquer le principe de l'effet immédiat et préfèrent mettre en œuvre dans ces cas la distinction entre la loi la plus douce et la loi la plus sévère (2).

On n'examinera pas ici le problème de l'application dans le temps d'une loi modifiant la compétence en matière répressive : cette question n'est en effet ici d'aucune utilité dans la mesure où aucune règle de compétence n'a été modifiée par le décret du 27 novembre 1997.

b) *Application*

L'action publique mise en œuvre par le ministère public en cas d'infraction d'urbanisme suit les mêmes règles de procédure qu'auparavant.

Elle subit malgré tout une modification dans le cadre de son extinction par le biais de la transaction (3), dans la mesure où, on l'a vu, l'autorité régionale est désormais tenue de demander au parquet s'il entend poursuivre l'auteur de l'infraction avant de proposer à ce dernier une transaction.

(1) G. CLOSSET-MARCHAL, *L'application dans le temps des lois de droit judiciaire civil*, Bruxelles, Bruylant, 1983, p. 64.

(2) Sur l'application dans le temps des règles relatives à la prescription de l'action publique, v. not. C.A. n° 46/96, du 12 juillet 1996.

(3) Il est certain que l'article 2 du Code pénal n'est pas d'application « aux lois sur l'extinction de l'action publique moyennant versement d'une somme d'argent » (J. CONSTANT, *Manuel de droit pénal*, 1960, T. I, p. 125).

Il semble que l'article 154 nouveau soit à cet égard immédiatement applicable (1). Cela signifie qu'une transaction ne pourrait être aujourd'hui proposée au contrevenant responsable d'une infraction instantanée d'urbanisme commise avant le 1^{er} mars 1998 qu'en sollicitant au préalable une réaction du ministère public. Cela signifie *a fortiori* que cette condition doit être remplie dans le cadre d'une infraction continue trouvant sa source avant cette date. Par contre, il va de soi qu'une transaction valablement conclue avant le 1^{er} mars 1998 ne peut être remise en cause après cette date (2).

On peut également examiner la suppression de l'accord obligatoire entre les deux autorités administratives lorsqu'il s'agit de solliciter une mesure de réparation directe autre que la remise en état des lieux.

Cette modification résultant du décret du 27 novembre 1997 paraît relever de la catégorie des règles de procédure et non de celle des règles de fond. Par ailleurs, il n'est pas certain que l'on puisse dire qu'elle entraîne nécessairement une aggravation de la situation de l'auteur de l'infraction. En effet, dans bien des cas, l'une des autorités administratives refusant de marquer son accord sur l'une des deux mesures de réparation directe autre que la remise en état des lieux, l'autre autorité était automatiquement forcée de solliciter du juge la condamnation de l'auteur de l'infraction à cette dernière mesure, alors que sa préférence allait précisément à l'une des deux autres.

On appliquera donc vraisemblablement immédiatement l'article 155, § 2, alinéa 1^{er}, nouveau, du Code : la nouvelle règle sera applicable non seulement dans le cadre de futurs procès même s'ils reposent sur des faits antérieurs au 1^{er} mars 1998, mais également dans le cadre de procès déjà en cours à cette date.

(1) R.P.D.B., Complément, v° Infractions et répression en général, Bruxelles, Bruylant, 1972, p. 473. V. ég. CONSTANT, *Précis de droit pénal*, Fac. de dr., d'écon. et de sc. sociales de Liège, 1975, p. 57 : « cette solution s'impose en raison de la nature de la somme payée qui n'est ni une amende ni une peine, mais plutôt 'une sanction atténuée ou dégradée de nature administrative' ». V. encore P.-L. BODSON, *Manuel de droit pénal*, Fac. De dr., d'écon. et de sc. sociales de Liège, 1986, p. 87, qui applique cette solution aux « lois relatives à l'extinction de l'action publique moyennant le versement d'une somme d'argent ».

(2) Reste naturellement à savoir à quel moment précis une transaction peut être considérée comme conclue. Cette question a été partiellement abordée ci-dessus.

En comparant la question ici posée à l'une de celles examinées par le Professeur Roubier, on peut raisonnablement penser que ce dernier ne marquerait vraisemblablement pas son accord sur la conclusion qui vient d'être tirée. Pour lui, en effet, dans le cadre de cette question, il existe des « rapports très étroits entre le droit et l'action en justice » qui justifient « l'application de la distinction des lois plus douces et des lois plus sévères en cette hypothèse » (1). Par ailleurs, le même auteur indique : « Si une loi nouvelle, survenue après l'infraction, supprime la nécessité de cette plainte, et donne désormais liberté d'agir au ministère public, cette loi n'aura pas d'effet vis-à-vis des infractions antérieures ; en effet, en diminuant les conditions posées à l'exercice de l'action, elle est incontestablement plus sévère pour le délinquant » (2).

Si l'on refuse de considérer la suppression de l'accord obligatoire entre autorités comme une simple règle de procédure et si l'on refuse par ailleurs de la considérer comme plus favorable au prévenu, il faut nécessairement, en se ralliant à l'opinion de P. Roubier, rejeter la mise en œuvre de cette nouvelle règle vis-à-vis d'infractions antérieures au 1^{er} mars 1998.

Cela étant, pour les raisons rappelées ci-dessus, il va de soi qu'une telle solution ne pourrait trouver application dans l'hypothèse où les faits antérieurs sont constitutifs d'une infraction continue.

La question la plus délicate de droit transitoire susceptible de se poser en ce qui concerne la procédure relève de la qualification du fonctionnaire délégué et du collègue échevinal comme parties au procès pénal (3).

Il s'agit sans aucun doute d'une question relevant du droit de la procédure (4) et, en lui appliquant le principe de l'application immédiate des lois nouvelles de procédure aux procès en cours (5), il faut convenir que l'autorité administrative est

(1) P. ROUBIER, *Le droit transitoire*, Paris, Dalloz, 1993, p. 523.

(2) P. ROUBIER, *Le droit transitoire*, Paris, Dalloz, 1993, p. 522.

(3) V. ci-dessus.

(4) Comp. en effet Cass., 8 février 1921, *Pas.*, 1921, I, p. 239, cité par G. CLOSSET-MARCHAL, in *L'application dans le temps des lois de droit judiciaire civil*, Bruxelles, Bruylant, 1983, p. 171. La Cour y fait application des principes du droit transitoire des lois de procédure à une loi qui substituait l'administration des finances au ministère public pour l'exercice des poursuites dans la matière des douanes et accises.

(5) V. ci-dessus.

désormais, suivant l'interprétation ci-dessus développée de l'article 155, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, nouveau, du Code, considérée comme partie au procès pénal y compris dans les instances introduites avant le 1^{er} mars 1998. Elle est donc habilitée à interjeter appel de jugements rendus après cette date (1) même dans l'hypothèse où son « intervention » au litige y serait antérieure.

Cette solution n'est nullement contestée par les propos reproduits ci-dessus et tirés de l'ouvrage de P. Roubier. Celui-ci exclut en effet explicitement l'application de la distinction loi plus douce – loi plus sévère à l'exercice des voies de recours, « bien que les voies de recours (...) entraînent une continuation de la poursuite » (et donc une aggravation certaine de la situation du prévenu), dans la mesure où, selon l'auteur, elles relèvent clairement du droit de la procédure (2).

3. – Les mesures de réparation directe

Le principe de non-rétroactivité de l'article 2 du Code pénal « ne s'applique qu'aux peines proprement dites » (3). En d'autres termes, « lorsque la loi nouvelle se borne à introduire une sanction de nature civile qui n'existait pas auparavant, celle-ci ne constituant pas une peine, le principe de la non-rétroactivité de la sanction pénale ne lui est pas applicable ».

La nature juridique des mesures de réparation directe a été longuement discutée (4) : devaient-elles être qualifiées de sanctions civiles ou de sanctions pénales ?

Il est désormais établi que les mesures de réparation directe de l'article 155 nouveau, du Code, doivent être qualifiées de

(1) La question de la possibilité pour l'autorité d'interjeter appel d'un jugement rendu avant le 1^{er} mars 1998 paraît dénuée de toute portée pratique dans la mesure où, sauf erreur, aucune commune et aucun fonctionnaire délégué n'a mis en œuvre, après le 1^{er} mars, une procédure de recours dans le délai légal pour ce faire.

(2) P. ROUBIER, *Le droit transitoire*, Paris, Dalloz, 1993, p. 525.

(3) J. CONSTANT, *Manuel de droit pénal*, 1960, T. I, p. 123.

(4) V. not. L. BIHAIN, *Obs. sous Cass.*, 26 octobre 1994, *Am.-Env.*, 1995/2, p. 107.

sanctions civiles relevant de l'action publique (1). Le recours du législateur aux termes « outre la pénalité » et « réparation directe » est éclairant. L'objectif de ces mesures n'est, à titre essentiel, pas de punir (2). Mais la demande tend à la protection de l'intérêt général et est détachée de la demande de réparation fondée sur la responsabilité aquilienne. C'est pourquoi J.-F. Neuray parle de « sanction *sui generis* » (3).

La Cour de cassation fait également appel à la notion de « complément obligé de la condamnation pénale » (4) et la Cour d'arbitrage parle, à propos d'une mesure semblable instaurée par un décret flamand relatif aux déchets, « d'accessoire indisociable », de « prolongement » de la sanction pénale (5).

En tout état de cause, que l'on parle de sanction civile relevant de l'action publique, de sanction *sui generis* ou, plus généralement, de prolongement de la sanction pénale, il n'est pas contesté que les mesures de réparation directe dont il est ici question ne constituent pas des peines au sens de l'article 2 du Code pénal. Le droit transitoire pénal n'y est donc pas applicable (6).

(1) Cass., 27 avril 1993, *A.P.M.*, 1993, p. 148 ; Cass., 10 mars 1992, *Pas.*, 1992, I, p. 613 ; Cass., 25 février 1992, *R.W.*, 1991-1992, p. 1463 et note D. D'HOOGHE ; Cass., 5 juin 1990, *R.W.*, 1991-1992, p. 498 et note B. BOUCKAERT ; Cass., 6 avril 1989, *Pas.*, 1989, I, p. 898 ; Cass., 9 juin 1987, *Pas.*, 1987, I, p. 1229 ; Cass., 27 avril 1987, *R.W.*, 1987-1988, p. 260 et note ; Cass., 25 avril 1984, *Pas.*, 1984, I, p. 1054 ; Cass., 23 mars 1982, *R.D.P.*, 1983, p. 306 ; Cass., 23 janvier 1979, *Pas.*, 1979, I, p. 587 ; E. LIEKENDAEL, concl. préc. Cass. 26 avril 1989, *Pas.*, 1989, I, p. 891 ; Ph. BOUILLARD, « Les sanctions en matière d'urbanisme : dialogue du droit et des faits », *Am.*, 1980, p. 13, note 25. Les travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi organique du 29 mars 1962 semblent confirmer cette prise de position : « Les parquets n'étant pas chargés de l'exécution de cette partie de la décision, la sanction civile est donc très souvent lettre morte » (*Pasin.*, 1970, p. 2008 ; c'est nous qui soulignons). On remarquera incidemment qu'il semble possible de considérer que l'action publique ici visée doit être entendue dans le sens de la « openbarevordering » et non de la « strafvordering » (v. ci-dessus et not. H. VUYE, *De (eigen) aard van de herstelmaatregelen inzake stedenbouw in de rechtspraak van het Hof van Cassatie*, Rec. arr. Hof Cass., 1994, p. 219).

(2) M. PAQUES, *L'astreinte au secours des mesures de réparation d'urbanisme*, Obs. sous Cour de Justice Bénélux, 6 février 1992, *Am.-Env.*, 1992/2, p. 90.

(3) J.-F. NEURAY, « L'intervention de l'administration dans le choix du mode de réparation en droit de l'urbanisme et de l'environnement », *Am.-Env.*, 1995, n° spécial, p. 39.

(4) V. not. Cass., 26 avril 1989, *Pas.*, 1989, I, p. 898 ; Cass., 20 janvier 1993, *J.L.M.B.*, 1993, p. 629. Sur cette question, v. H. VUYE, *De (eigen) aard van de herstelmaatregelen inzake stedenbouw in de rechtspraak van het Hof van Cassatie*, Rec. arr. Hof Cass., 1994, pp. 217 et s.

(5) C.A. n° 44, du 23 décembre 1987 ; C.A. n° 13/92, du 27 février 1992.

(6) Comp. en ce sens P. MORRENS, *De gelding van de leefmilieustrafwet in de tijd*, note sous Corr. Gand, 17 septembre 1991, T. M.R., 1992, p. 111, qui range la remise en état des lieux de l'article 59, § 1^{er}, du décret flamand relatif aux déchets parmi les mesures de sûreté.

Cette conclusion est confortée par la jurisprudence. On relève en effet par exemple dans celle-ci que, la contribution au Fonds spécial pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence étant de nature *sui generis* et ne constituant pas une peine, il y a lieu de la prononcer sans avoir égard à la date des faits déclarés établis (1). L'augmentation de cette contribution est par ailleurs applicable dès l'entrée en vigueur de la loi qui la prescrit (2). Le même raisonnement est suivi par la Cour de cassation à propos de la condamnation au paiement du triple des cotisations de sécurité sociale éludées dans le cadre de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (3).

Cela étant, on l'aura compris, la question est dénuée de tout intérêt dans la mesure où les mesures de réparation directe prévues par le C.W.A.T.U.P. n'ont pas été modifiées par le décret du 27 novembre 1997.

Une question plus intéressante est celle de savoir dans quelle mesure l'autorité administrative peut effectivement solliciter une mesure de réparation directe dans l'hypothèse où le prévenu est déclaré libre des poursuites pénales du fait de l'entrée en vigueur du nouveau Code, alors qu'il ne l'aurait pas été si le décret n'était pas entré en vigueur (4). On peut penser que, le fait litigieux ayant constitué une infraction au moment où il a été commis, l'autorité est en droit de réclamer pareille mesure. Cependant, on l'a vu ci-dessus, la question semble controversée. Ainsi, P. Roubier indique, en parlant de la partie civile et en se basant sur une décision fort ancienne d'une juridiction française (5), que « la partie civile perd le droit de

(1) Cass., 8 octobre 1996, RG P.95.603.N, inédit ; Cass., 9 février 1988, *Pas.*, 1988, I, p. 665. A propos de mesures de sûreté, v. not. Cass., 22 novembre 1977, Arr. Cass., 1978, p. 335. Comp. contra, C. trav. Mons, 2 avril 1996, *J.L.M.B.*, 1997, p. 225 et note M. WES-TRADE ; *J.T.T.*, 1997, p. 174 et note. Dans cet arrêt, la Cour du travail de Mons distingue, d'une part, les décisions statuant sur l'action publique et consistant soit en des condamnations à des peines soit en réparations civiles ressortissant à l'action publique et, d'autre part, celles statuant sur l'action civile et qui consistent en des dommages et intérêts. Selon la Cour, dès lors qu'une sanction constitue le complément obligé d'une condamnation au paiement d'une amende administrative, le principe de la non-rétroactivité énoncé à l'article 2 du code pénal doit s'y appliquer, dans la mesure où il est acquis que la matière des amendes administratives est de nature pénale.

(2) Cass., 9 novembre 1994, *J.T.*, 1995, p. 214 ; *Pas.*, 1994, I, p. 919.

(3) Cass., 22 mars 1994, *Pas.*, 1994, I, p. 293.

(4) V. la deuxième hypothèse ci-dessus examinée quant au droit pénal de fond.

(5) Trib. Seine, 17 août 1881, *S.*, 82.2.92.

poursuivre devant le tribunal correctionnel un fait qui, d'après une loi nouvelle survenue, n'a plus le caractère d'un délit » (1).

(1) P. ROUBIER, *Le droit transitoire*, Paris, Dalloz, 1993, p. 521.

CONCLUSIONS

PAR

MICHÈLE BOVERIE

PREMIER CONSEILLER À L'UNION
DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

1. – Le code wallon de l'aménagement du territoire est d'entrer en vigueur ce 1^{er} mars.

Comme toute nouvelle législation, il emporte son lot de modifications et de concepts neufs même s'il ne remet pas fondamentalement en question la tradition urbanistique qui est la nôtre depuis 1984, date de l'entrée en vigueur de ce qu'il conviendra d'appeler désormais « l'ancien » C.W.A.T.U.P.

Dès son article premier, le nouveau code pose la principe de la *gestion parcimonieuse du sol dans toutes ses composantes* : urbanistiques, économiques, naturelles, culturelles, paysagères et esthétiques, cette gestion s'inscrivant désormais dans le cadre du développement durable.

L'homme moderne ne peut construire selon ses désirs les plus farfelus. De même, l'investisseur ne peut s'installer où bon lui semble. Le droit de propriété comme la liberté d'entreprendre s'inscrivent à l'intérieur de « règles » qu'il faudra respecter afin d'obtenir ce que le nouveau code dénomme aujourd'hui « un permis d'urbanisme ».

« *Le territoire est un bien fini, précise le législateur, non extensible et non renouvelable. Sa gestion se fonde sur les principes que l'on entend respecter dans la manière de rencontrer les besoins de la collectivité et de les arbitrer en terme d'usage du sol et des ressources qu'il contient, des activités qu'il supporte et des potentialités qu'il faut y réserver pour l'avenir* » (1).

(1) Travaux parlementaires, P.W., 1996-97, n° 233-1, commentaires des articles, art. 1^{er}, p. 7.