# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 10 décembre 2014 (Belgique). RG 180/2014

* Date : 10-12-2014
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20141210-2
* Numéro de rôle : 180/2014

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet de la question préjudicielle et procédure
Par arrêt n° 225.685 du 3 décembre 2013 en cause de Dominique Bogaert contre la Région wallonne, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 décembre 2013, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :
« L'article 159bis du CWATUP viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, lus le cas échéant en combinaison avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et l'article 1er du Protocole additionnel du 20 mars 1952 à cette même Convention, en ce qu'il prive effectivement toute personne désireuse de demander un permis de régularisation de la possibilité de solliciter celui-ci et d'introduire ensuite un recours devant le Gouvernement wallon, puis devant le Conseil d'Etat, dès qu'un procès-verbal constatant l'existence d'une infraction urbanistique a été établi, en ce sens qu'il rend une telle demande irrecevable en l'absence de proposition de transaction tant qu'un jugement coulé en force de chose jugée visé à l'article 155, § 2, du CWATUP n'a pas été prononcé, alors qu'en l'absence de l'établissement d'un tel procès-verbal, une même demande de régularisation introduite par une personne se trouvant dans une situation infractionnelle exactement semblable est recevable et sera examinée au fond, cependant que cette personne pourra introduire un recours devant le Gouvernement wallon puis, le cas échéant, devant le Conseil d'Etat ? ».
(...)
III. En droit
(...)
B.1.1. L'article 84, § 1er, 1°, du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP), remplacé par l'article 1er du décret du 27 novembre 1997 « modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine », puis modifié par l'article 69 du décret du 18 juillet 2002 « modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine » et par l'article 39, 1°, du décret du 30 avril 2009 « modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques », dispose :
« Nul ne peut, sans un permis d'urbanisme préalable écrit et exprès, du collège communal, du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement :
1° construire, ou utiliser un terrain pour le placement d'une ou plusieurs installations fixes; par ' construire ou placer des installations fixes ', on entend le fait d'ériger un bâtiment ou un ouvrage, ou de placer une installation, même en matériaux non durables, qui est incorporé au sol, ancré à celui-ci ou dont l'appui assure la stabilité, destiné à rester en place alors même qu'il peut être démonté ou déplacé; ».
L'article 154, alinéa 1er, 1°, du même Code, remplacé par l'article 1er du décret du 27 novembre 1997, et modifié par l'article 69 du décret du 18 juillet 2002, dispose :
« Sont punis d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de 100 francs à 300 000 francs ou d'une de ces peines seulement ceux qui :
1° exécutent les actes et les travaux visés à l'article 84 [...], sans permis préalable, [...]; ».
B.1.2. L'article 156, alinéa 1er, du même Code, remplacé par l'article 1er du décret du 27 novembre 1997, puis modifié par l'article 3 du décret du 24 mai 2007 « relatif aux infractions et sanctions en matière d'urbanisme », dispose :
« Indépendamment des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires et agents chargés de l'administration et de la police de la voirie, les fonctionnaires et agents techniques des communes désignés par le gouverneur de province ainsi que les fonctionnaires et agents de la Région désignés à cette fin par le Gouvernement ont qualité pour rechercher et constater par procès-verbal les infractions déterminées à l'article 153, à l'article 154, au présent article, alinéa 4, et à l'article 158, alinéa 5. Le procès-verbal de constat est notifié, par envoi, dans les plus brefs délais, au maître de l'ouvrage, à tout titulaire de droit réel sur le bien immobilier à l'exclusion de l'hypothèque ou de l'antichrèse, à toute personne qui fait usage du bien immobilier, au collège communal, au fonctionnaire délégué et au Procureur du Roi. Le Gouvernement peut arrêter les formes du procès-verbal ».
L'article 155 du même Code, remplacé par l'article 1er du décret du 27 novembre 1997, puis modifié par les articles 67 et 69 du décret du 18 juillet 2002, par l'article 2 du décret du 24 mai 2007 et par l'article 101 du décret du 30 avril 2009, dispose :
« § 1er. Le fonctionnaire délégué ou le collège communal, d'initiative ou dans le délai que lui fixe le fonctionnaire délégué, peuvent poursuivre devant le tribunal correctionnel l'un des modes de réparation visés au paragraphe 2 et s'en informent simultanément.
§ 2. Outre la pénalité, le tribunal ordonne, à la demande du fonctionnaire délégué ou du collège communal :
1° soit la remise en état des lieux ou la cessation de l'utilisation abusive;
2° soit l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement;
3° soit le paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction pour autant qu'il ne soit ni inscrit sur la liste de sauvegarde, ni classé.
Le tribunal fixe à cette fin un délai qui, dans les cas visés aux 1° et 2°, ne peut dépasser un an.
En cas de condamnation au paiement d'une somme, le tribunal fixe celle-ci à tout ou partie de la plus-value acquise par le bien et ordonne que le condamné pourra s'exécuter valablement en remettant les lieux en état dans le délai d'un an. Le paiement de la somme se fait entre les mains du receveur de l'enregistrement à un compte spécial du budget de la Région.
§ 3. Les droits de la partie civile sont limités pour la réparation directe à celle choisie par l'autorité compétente, sans préjudice du droit à l'indemnisation à charge du condamné.
§ 4. Sans préjudice de l'application du chapitre XXIII du livre IV de la quatrième partie du Code judiciaire, le jugement ordonne que, lorsque les lieux ne sont pas remis en état ou les travaux et ouvrages ne sont pas exécutés dans le délai prescrit, le fonctionnaire délégué, le collège communal et éventuellement la partie civile pourront pourvoir d'office à son exécution.
L'administration ou la partie civile qui exécute le jugement a le droit de vendre les matériaux et objets résultant de la remise en état des lieux, de les transporter, de les entreposer et de procéder à leur destruction en un lieu qu'elle choisit.
Le condamné est contraint au remboursement de tous les frais d'exécution, déduction faite du prix de la vente des matériaux et objets, sur présentation d'un état taxé et rendu exécutoire par le juge des saisies.
§ 5. Lorsque le jugement ordonne, à la demande du fonctionnaire délégué ou du collège communal conformément au paragraphe 1er, soit la remise en état des lieux, soit l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement, ceux-ci sont exécutés par le condamné sans qu'il doive obtenir le permis visé à l'article 84.
Toutefois, le condamné est tenu de prévenir le collège communal, huit jours avant le début des travaux; le collège pourra imposer des conditions d'exécution, notamment en ce qui concerne la sécurité et la salubrité publique.
§ 6. Lorsque les actes et travaux exécutés ou maintenus en infraction sont susceptibles de recevoir le permis d'urbanisme requis, sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux, soit de la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande, le cas échéant en application des articles 110 à 113 ou 127, § 3, et eu égard à la destination générale de la zone ou de son caractère architectural, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué propose, de commun accord avec le collège communal, une transaction au contrevenant.
Lorsque l'infraction consiste en l'exécution et le maintien d'actes et travaux soumis à la déclaration urbanistique préalable visée à l'article 84, § 2, alinéa 2, 4°, ou à la déclaration préalable visée à l'article 129, § 3, et en l'absence de déclaration, le fonctionnaire délégué propose, de commun accord avec le collège communal, une transaction au contrevenant.
La décision du collège communal sur la transaction est transmise dans les soixante jours de la demande du Gouvernement ou du fonctionnaire délégué. A défaut, la décision est réputée favorable.
La transaction a lieu moyennant le paiement d'une somme d'argent dont le montant est établi selon les règles arrêtées par le Gouvernement, sans que ce montant ne puisse être inférieur à deux cent cinquante euros ni supérieur à vingt-cinq mille euros.
Le versement du montant de la transaction doit précéder l'introduction de la demande de permis ou de la déclaration.
Le versement du montant de la transaction se fait :
- soit entre les mains du receveur communal lorsque l'infraction a été constatée par les fonctionnaires et agents de la police locale ou par les fonctionnaires et agents techniques des communes désignés par le gouverneur de la province;
- soit entre les mains du receveur de l'enregistrement à un compte spécial du budget de la Région dans les autres cas.
Le versement du montant de la transaction éteint l'action publique et le droit pour les autorités publiques à demander toute autre réparation.
Le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué ne peut proposer valablement une transaction qu'au cas où le procureur du Roi n'a pas marqué son intention de poursuivre dans les nonante jours de la demande qui lui est faite.
§ 7. A la demande des acquéreurs ou des locataires, le tribunal peut annuler leur titre d'acquisition ou de location, sans préjudice du droit à l'indemnisation à charge du coupable ».
B.2. L'article 159bis du CWATUP, inséré par l'article 6 du décret du 24 mai 2007, dispose :
« Pour les actes et travaux exécutés ou maintenus, selon le cas, sans permis ou sans déclaration urbanistique préalable visée à l'article 84, § 2, alinéa 2, 4°, ou sans déclaration préalable visée à l'article 129, § 3, et qui font l'objet du procès-verbal de constat visé à l'article 156, alinéa 1er, la demande de permis ou la déclaration adressée après la notification visée à l'article 156, alinéa 1er, est irrecevable à défaut :
1° soit du jugement coulé en force de chose jugée, visé à l'article 155, § 2;
2° soit du versement du montant de la transaction ».
B.3. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus, le cas échéant, en combinaison avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, de l'article 159bis du CWATUP, en ce que cette disposition législative crée une différence de traitement entre deux catégories de personnes qui, ayant placé sur un terrain dont elles sont propriétaires une installation fixe sans avoir obtenu le permis d'urbanisme requis par l'article 84, § 1er, 1°, du CWATUP, adressent ensuite à la commune une demande de permis : d'une part, celles dont l'infraction décrite par l'article 154, alinéa 1er, 1°, du Code wallon n'a pas encore fait l'objet d'un procès-verbal dressé en application de l'article 156 du même Code, et, d'autre part, celles dont la même infraction a fait l'objet d'un tel procès-verbal, notifié en application de cette même disposition, mais n'ayant pas donné lieu à une proposition de transaction au sens de l'article 155, § 6, du même Code, ou encore mené à un jugement coulé en force de chose jugée statuant sur une demande de remise en état des lieux visée par l'article 155, § 2, alinéa 1er, 1°, du même Code.
Seules les personnes appartenant à la deuxième catégorie seraient, par la disposition en cause, privées du droit d'obtenir une décision du collège communal sur le bien-fondé de leur demande de permis, du droit d'introduire ensuite un recours auprès du Gouvernement wallon contre la décision du collège communal et du droit d'introduire un recours au Conseil d'Etat contre l'arrêté régional.
B.4.1. La demande de permis visée par l'article 159bis du CWATUP est une demande « de régularisation » (Doc. parl., Parlement wallon, 2006-2007, n° 594/1, p. 6) qui a pour but de régulariser une situation constitutive d'une infraction qui a déjà été constatée par un procès-verbal dressé en application de l'article 156, alinéa 1er, du CWATUP.
B.4.2. Notifié entre autres au procureur du Roi, ce procès-verbal qui est un « acte essentiel » de la « procédure répressive » (ibid., p. 4) est « destiné à permettre à une autorité judiciaire de prendre attitude à l'égard de faits infractionnels » (CE, 29 juin 2009, n° 194.807, Demeure) et de décider s'il y a lieu ou non de mettre l'action publique en mouvement (article 156, § 6, alinéa 8, du même Code).
Ce procès-verbal doit aussi être notifié au fonctionnaire délégué désigné par le Gouvernement wallon et au collège communal, afin notamment de permettre à ces deux autorités de décider s'il y a lieu de demander au tribunal correctionnel d'ordonner entre autres la remise en état des lieux de l'infraction (article 155, § 1er et § 2, 1°, du même Code). Lorsque le procureur du Roi renonce à poursuivre, cette notification permet aussi au Gouvernement wallon ou à son fonctionnaire délégué, ainsi qu'au collège communal, de se prononcer sur une proposition de transaction à adresser au contrevenant dans le cas où le permis requis qui fait défaut pourrait être délivré (article 156, § 6, alinéas 1er, 3 et 8, du même Code). En cas de proposition de transaction, la demande de permis ne peut être introduite qu'après le versement aux autorités de la somme d'argent réclamée (article 156, § 6, alinéas 4 et 5, du même Code).
B.4.3. Le procès-verbal dressé en application de l'article 156, alinéa 1er, du même Code doit aussi être notifié, par envoi, au propriétaire du bien immobilier sur lequel est localisée l'infraction.
Seule la demande de permis visée en B.4.1 adressée après cette notification peut être déclarée irrecevable en application de la disposition en cause. Celle-ci n'est, en revanche, applicable ni à la demande de permis adressée après l'établissement d'un procès-verbal mais avant sa notification, ni a fortiori à la demande de permis adressée avant l'établissement d'un procès-verbal (CE, 11 avril 2012, n° 218.857, Zune; 15 juin 2012, n° 219.770, Kohl-Bemelmans; 12 mars 2013, n° 222.827, Claeys; 20 novembre 2013, n° 225.534, Schmit et Trantes; 15 mai 2014, n° 227.419, Everard de Harzir).
B.5. C'est « afin de garantir au Procureur du Roi l'exercice de ses prérogatives » (Doc. parl., Parlement wallon, 2006-2007, n° 594/1, p. 3) que la règle de l'irrecevabilité énoncée par la disposition en cause tend à empêcher l'instruction d'une « demande de régularisation » d'une situation infractionnelle ayant fait l'objet d'un procès-verbal.
Elle ne vaut pas notamment lorsqu'un « jugement ayant statué définitivement et de manière irrévocable sur la pénalité et, le cas échéant, sur la mesure de réparation proposée conformément à l'article 155, § 2 » a été prononcé (ibid., p. 6).
La disposition en cause fait partie d'un ensemble de mesures destinées à éviter que « la voie administrative croise [...] la voie judiciaire » (Doc. parl., Parlement wallon, 2006-2007, n° 594/8, p. 3).
B.6. L'existence de l'infraction commise par la personne appartenant à la première catégorie décrite en B.3 n'a pas encore été communiquée, ni aux autorités judiciaires chargées de mettre en mouvement l'action publique ou de statuer sur celle-ci, ni aux autorités administratives communales ou régionales qui ont le pouvoir de demander la réparation du dommage causé par l'infraction.
En revanche, la personne appartenant à la deuxième catégorie décrite en B.3 sait, par la notification du procès-verbal, que l'existence de l'infraction qu'elle a commise a déjà été communiquée aux autorités judiciaires et administratives compétentes. Elle sait aussi que le tribunal correctionnel est saisi d'une demande tendant à ordonner la remise en état des lieux. En introduisant une demande de permis après cette notification, elle invite donc l'autorité administrative saisie à prendre une décision - l'octroi d'un permis régularisant une situation illégale - qui pourrait s'avérer incompatible avec un jugement du tribunal correctionnel ordonnant une remise en état des lieux.
Compte tenu de l'objectif poursuivi par la disposition en cause, il est dès lors raisonnablement justifié de traiter de manière différente les deux catégories de personnes précitées en rendant irrecevable la demande de permis adressée après la notification du procès-verbal.
La procédure qui est à l'origine de la question préjudicielle indique à suffisance qu'une décision d'irrecevabilité fondée sur la disposition en cause ne prive pas l'auteur de la demande de permis du droit d'introduire un recours auprès du Gouvernement wallon et d'introduire ensuite un recours au Conseil d'Etat.
B.7. Il ressort de ce qui précède que la disposition en cause n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément.
B.8. Le contrôle de la disposition en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, ne conduit pas à une autre conclusion.
B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.
Par ces motifs,
la Cour
dit pour droit :
L'article 159bis du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention.
Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 10 décembre 2014.
Le greffier,
F. Meersschaut
Le président,
J. Spreutels