

Numéro du rôle : 2301
Arrêt n° 170/2002 du 27 novembre 2002

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant l'article 158 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, posées par le Tribunal correctionnel de Gand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des questions préjudicielles*

Par jugement du 3 décembre 2001 en cause du ministère public contre J. T’Jollyn et autres, dont l’expédition est parvenue au greffe de la Cour d’arbitrage le 12 décembre 2001, le Tribunal correctionnel de Gand a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L’article 158 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l’aménagement du territoire viole-t-il les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l’Etat, des communautés et des régions, par suite de l’introduction d’une transaction qui éteint l’action publique sans intervention du ministère public ?

2. L’article 158 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l’aménagement du territoire viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en réservant l’extinction de l’action publique, à condition de payer une somme d’argent, uniquement à celui qui obtient une régularisation du permis de bâtir et non aux personnes qui ont commis une infraction en matière d’urbanisme en effectuant des travaux qui auraient pu être autorisés sur le plan planologique mais qui n’ont pas été autorisés sur la base de l’appréciation discrétionnaire de l’autorité quant à la compatibilité des travaux avec le bon ordonnancement des lieux, ni davantage aux personnes qui ont commis une infraction en matière d’urbanisme ne pouvant faire l’objet d’un permis mais qui procèdent volontairement à une remise en état des lieux, ni davantage aux personnes qui exploitent un établissement incommode sans permis mais qui obtiennent par la suite un permis d’environnement ? »

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

J. T’Jollyn et A. Buyck ont acheté une vieille ferme située, selon le plan de secteur, en zone agricole. Le 1er août 1995, le collègue échevinal d’Evergem leur a délivré un permis pour transformer une ferme existante en habitation. Le 12 septembre 1996, il a toutefois été constaté que la ferme avait été entièrement démolie, qu’une nouvelle habitation avait été construite, qu’un car-port avait été érigé sans permis, qu’une allée de garage empierrée avait été aménagée sans permis et que les façades n’avaient pas été construites conformément au plan. Les deux maîtres d’ouvrage, de même que G. Huys, entrepreneur, et H. Scherpereel, architecte, sont poursuivis par le ministère public devant le Tribunal correctionnel de Gand pour divers faits punissables. Le fonctionnaire délégué et le collègue des bourgmestre et échevins d’Evergem demandent la démolition des bâtiments érigés ainsi que l’imposition d’une astreinte.

Par lettre du 22 février 2001 adressée au procureur du Roi, l’inspecteur urbaniste fait cependant savoir que J. T’Jollyn a demandé une régularisation et que, par application de l’article 158 du décret du 18 mai 1999, il a été proposé un compromis moyennant le paiement d’un montant transactionnel. Par lettre du 10 mai 2001, l’inspecteur urbaniste adresse au procureur du Roi un certificat relatif à la transaction. La demande de démolition est remplacée par une demande d’exécution de travaux d’aménagement. Les prévenus soutiennent devant le Tribunal que l’action publique s’est éteinte du fait de la transaction.

Le juge *a quo* estime que la réglementation relative à l’action publique relève en principe de la compétence du législateur fédéral et que le Code d’instruction criminelle contient lui-même une réglementation générale des transactions en vertu de laquelle l’action publique peut s’éteindre sur proposition du ministère public. La disposition litigieuse permet toutefois à l’inspecteur urbaniste, moyennant l’accord de l’autorité délivrant les permis, sans la moindre intervention du ministère public, d’éteindre l’action publique, ce qui peut se produire « même après que les intéressés ont déjà été cités à comparaître devant le tribunal correctionnel, la cour d’appel, ou alors que l’affaire est pendante devant la Cour de cassation ». Il en déduit que cela a une incidence sur la

politique des poursuites et sur le bon fonctionnement de la justice, puisque ni l'inspecteur urbaniste ni l'autorité délivrant les permis ne doivent, ce faisant, prendre en compte la politique criminelle, en ce compris la politique des poursuites, obligatoire quant à elle pour les membres du ministère public. Il observe que le Conseil d'Etat a souligné que la disposition en cause règle une matière qui semble présenter un caractère fédéral, mais que le législateur décrétoal n'y a pas répondu. Le juge *a quo* considère ensuite que plusieurs lois et décrets prévoient une amende administrative qui ne peut toutefois être appliquée qu'après que le procureur du Roi a décidé de ne pas poursuivre. Il pose en conséquence la première question préjudicielle.

Le juge *a quo* se demande ensuite si la disposition en cause ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Il compare à cet égard les personnes qui reçoivent un permis de bâtir de régularisation et qui sont les seules auxquelles la disposition litigieuse est applicable, premièrement, par rapport aux personnes qui commettent une infraction en matière d'urbanisme en exécutant des travaux qui, du point de vue planologique, pourraient faire l'objet d'un permis mais qui ne sont pas autorisés en vertu d'une appréciation discrétionnaire de l'autorité quant à la conformité des travaux au bon aménagement local, deuxièmement, par rapport aux personnes qui commettent une infraction en matière d'urbanisme en exécutant des travaux qui ne peuvent faire l'objet d'un permis, mais qui procèdent volontairement à la remise en état des lieux et, troisièmement, par rapport aux personnes qui exploitent un établissement incommode sans permis mais qui obtiennent par la suite un permis d'environnement. Il pose en conséquence la seconde question préjudicielle.

### III. La procédure devant la Cour

Par ordonnance du 12 décembre 2001, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 5 février 2002.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 22 février 2002.

Des mémoires ont été introduits par :

- H. Scherpereel, demeurant à 8490 Jabbeke-Varsenare, Beisbroekdreef 16, par lettre recommandée à la poste le 7 mars 2002;

- J. T'Jollyn et A. Buyck, demeurant à 9940 Evergem, Linde 5, par lettre recommandée à la poste le 22 mars 2002;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 22 mars 2002;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 25 mars 2002.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 21 juin 2002.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 23 juillet 2002.

Par ordonnance du 30 mai 2002, la Cour a prorogé jusqu'au 12 décembre 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 25 septembre 2002, le président A. Arts a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 16 octobre 2002.

Cette dernière ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 27 septembre 2002.

A l'audience publique du 16 octobre 2002 :

- ont comparu :
- . Me J. Bossuyt, avocat au barreau de Bruges, pour J. T'Jollyn et A. Buyck;
- . Me T. De Sutter *loco* Me P. Lefranc, avocats au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;
- . Me P. Moërynck *loco* Me E. Orban de Xivry et Me J.-F. Cartuyvels, avocats au barreau de Marche-en-Famenne, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

##### *En ce qui concerne la première question préjudicielle*

A.1.1. Le Gouvernement flamand esquisse en premier lieu la genèse législative de la disposition en cause et souligne que le Parlement flamand a modifié la législation le 27 février 2002. Il relate ensuite dans le détail les faits de l'instance principale.

Le Gouvernement flamand fait valoir qu'en vertu de l'article 39 de la Constitution et de l'article 6, § 1er, I, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions disposent de la pleine compétence en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Le cas échéant, elles peuvent invoquer l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Le Gouvernement flamand souligne que le décret du 18 mai 1999, s'agissant de la problématique du « compromis », a essentiellement repris la réglementation de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (ci-après « loi sur l'urbanisme ») et du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 (ci-après « décret sur l'urbanisme »).

Le Gouvernement flamand estime que la compétence du législateur décentralisé pour édicter une règle relative à la transaction repose sur plusieurs fondements. Premièrement, en tant que la transaction porte sur le droit des autorités d'exiger réparation et de régler les modalités de la « restitution », la compétence du législateur décentralisé trouve directement son fondement dans l'article 6, § 1er, I, 1<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles ou dans l'article 11 de cette loi, si l'on considère la demande de réparation comme un accessoire de l'action publique. Deuxièmement, en tant qu'elle porte sur l'extinction de l'action publique, la transaction est fondée sur l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, si on la considère comme un règlement des cas d'action publique et non de la forme de l'action publique. Troisièmement, en tant que la transaction porte sur l'extinction de l'action publique comme sur l'extinction du droit de l'autorité d'exiger réparation, la compétence est fondée sur l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles en combinaison avec les articles 6 et 11 de la même loi spéciale.

Selon le Gouvernement flamand, il est satisfait aux conditions de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

En 1962 déjà, le législateur a estimé que la disposition en cause était nécessaire pour pouvoir utilement mettre en œuvre sa compétence en matière d'aménagement du territoire : le législateur estimait déjà à l'époque qu'il devait être possible de renoncer à l'action publique pour des infractions en matière d'urbanisme de moindre gravité. Ce mécanisme juridique est certes comparable à ce que prévoit l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle (l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent), mais, en même temps, il en diffère par l'attribution de la compétence au fonctionnaire délégué au lieu du procureur du Roi et par le moment auquel la transaction peut être proposée, à savoir tant que le juge ne s'est pas encore prononcé sur les actions publiques. En vue de préserver la nécessaire continuité, la Région flamande pouvait dès lors estimer qu'une réglementation relative à la transaction s'imposait pour pouvoir continuer de mettre en œuvre utilement sa compétence en matière d'aménagement du territoire. Le Gouvernement flamand estime ensuite que la matière fédérale sur laquelle il a été empiété se prête à un règlement différencié : le champ d'application de la législation organique de l'aménagement du territoire est en effet territorial, ce qui permet et rend admissible un règlement différencié. En vertu de l'article 158, § 1er, du décret du 18 mai 1999, l'action publique ne s'éteint que lorsqu'il est satisfait à une série de conditions cumulatives, qui sont plus strictes que celles prévues par la loi sur l'urbanisme. Outre le paiement du montant de la transaction, il est requis que le permis de régularisation ait été délivré. Le législateur décréte ainsi faire obstacle aux actions dilatoires dans la poursuite des infractions en matière d'urbanisme et prévoir des garanties pour une perception effective du montant de la transaction. L'atteinte aux compétences du législateur fédéral n'est finalement que marginale. En effet, la transaction est soumise au contrôle juridictionnel.

A.1.2. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand renvoie à l'arrêt n° 57/2002 du 28 mars 2002, dans lequel il estime trouver appui pour sa position.

A.2. Le Gouvernement wallon observe avant tout que la disposition applicable en Région flamande ne diffère pas fondamentalement de la disposition qui était applicable au moment de la régionalisation de la matière de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Le Gouvernement wallon cite ensuite l'article 155, § 6, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, qui prévoit que le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué ne peut proposer 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 et que le paiement éteint l'action publique et le droit pour les autorités publiques de demander toute autre réparation.

Le Gouvernement wallon estime que la première question préjudicielle appelle une réponse négative. Il cite à cet effet la doctrine qui défend cette thèse, par référence à la jurisprudence de la Cour en ce qui concerne la prescription. Il estime que l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles est applicable, vu que le législateur fédéral estimait avant la réforme de l'Etat déjà qu'une disposition analogue était nécessaire.

A.3.1. H. Scherpereel observe au préalable que la possibilité d'obtenir un permis de régularisation a toujours existé, du moins lorsqu'il s'agissait de travaux entrant en ligne de compte pour un permis et que ceux-ci étaient, pour le surplus, compatibles avec les exigences du bon aménagement local (article 65, § 3, de la loi sur l'urbanisme et article 68, § 3, du décret sur l'urbanisme). Cette possibilité existait également pour les travaux qui n'entraient pas en ligne de compte pour un permis lors de leur exécution mais bien par suite de la modification législative. Selon H. Scherpereel, l'idée sous-jacente était que de tels travaux ne devaient pas être sanctionnés davantage et pouvaient faire l'objet d'une transaction, laquelle revêt donc indéniablement le caractère d'une sanction. Le décret du 18 mai 1999 a conservé cette possibilité générale de régularisation, mais n'avait, initialement, pas prévu la règle de l'extinction figurant dans la loi sur l'urbanisme. Cette règle a été insérée par le décret du 26 avril 2000. H. Scherpereel souligne que le Conseil d'Etat n'a pas formulé d'observation à cet égard.

A.3.2. H. Scherpereel affirme qu'en vertu de l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, l'urbanisme et l'aménagement du territoire ont été transférés dans leur ensemble aux régions. Il résulte de l'article 11 de cette loi spéciale que les communautés et les régions sont compétentes pour réprimer le non-respect de leurs décrets dans les matières qui relèvent de leurs compétences, moyennant le respect des dispositions du livre Ier du Code pénal et moyennant l'avis conforme préalable du Conseil des ministres pour toute dérogation : cette disposition, le cas échéant lue en combinaison avec les articles 10 et 19 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, permet aux régions de mettre en œuvre une politique pénale entièrement autonome et cohérente dans les matières qui leur ont été attribuées. Sauf les exceptions prévues à l'article 11 de la loi

spéciale de réformes institutionnelles, les communautés et les régions ne sont en aucun cas compétentes en matière d'action publique, c'est-à-dire pour régler la forme des poursuites. Selon H. Scherpereel, la disposition en cause n'a toutefois aucun rapport avec l'action publique en tant que telle, car elle n'est pas une règle relative aux formes devant être respectées dans le cadre de la poursuite de personnes pour certaines infractions commises, mais elle implique que lorsqu'il est satisfait à certaines conditions, plus aucune peine ne peut être appliquée. A son estime, « il est logique que si l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles laisse aux régions et aux communautés, dans les limites de leurs compétences, le soin de décider si et quand l'infraction à leurs décrets devra être sanctionnée, les régions et les communautés peuvent également prévoir que cela ne sera pas, ou plus, le cas. La règle critiquée de l'extinction implique tout simplement que lorsque certaines conditions sont réunies, il n'y aura pas (plus) de sanction. »

A.3.3. A titre subsidiaire, en admettant quand même que la disposition en cause soit de nature procédurale et/ou fort étroitement liée aux prescriptions de procédure, H. Scherpereel estime qu'elle peut se fonder sur les articles 10 et 19 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Il cite à cet effet l'exposé des motifs du décret du 18 mai 1999.

Selon H. Scherpereel, il ne saurait être question d'excès de compétence pour ce qui est de l'extinction du droit de l'autorité à demander une réparation. En effet, la mesure de réparation est substantiellement de nature civile et entend faire cesser le dommage causé au bon aménagement du territoire. En prévoyant qu'aucune mesure de réparation ne peut être demandée lorsque l'auteur de l'infraction a obtenu un permis de régularisation, mesure dictée par la circonstance que l'infraction n'a pas causé de dommage durable au bon aménagement local, le législateur décretal n'a aucunement empiété sur le terrain réservé au législateur fédéral du droit procédural formel.

A.4. J. T'Jollyn et A. Buyck estiment qu'en raison du compromis qui est intervenu et de l'octroi du permis de bâtir en date du 15 mai 2001, ils sont, depuis cette date, en possession d'une transaction définitive, de sorte qu'en vertu de la disposition litigieuse elle-même, l'action publique est éteinte en ce qui les concerne et que le droit de l'autorité de demander une réparation s'est également éteint. A leur estime, le juge *a quo* tente de remettre en cause les droits subjectifs qu'ils ont obtenus depuis le 15 mai 2001, de sorte que l'on peut se demander si le juge *a quo* n'a pas excédé sa compétence. Ils soulignent par ailleurs que le Parlement flamand a, le 27 février 2002, modifié les articles 158 et 159 du décret du 18 mai 1999, si bien qu'au jour de l'entrée en vigueur de ces dispositions nouvelles, la question sera sans objet.

#### *En ce qui concerne la deuxième question préjudicielle*

A.5. Le Gouvernement flamand estime en ordre principal que la comparaison avec le contrevenant à la législation sur l'environnement n'est pas admissible parce que la différence de traitement dénoncée, à supposer qu'elle existe, ne résulte pas de la disposition en cause mais bien de la législation sur l'environnement applicable en la matière. La comparaison ne peut être admise que si le contrevenant en question a en outre commis une infraction visée à l'article 146 du décret du 18 mai 1999, mais, dans cette hypothèse, le contrevenant relève d'une des autres catégories qui font l'objet de la comparaison.

Le Gouvernement flamand estime ensuite que les personnes qui ont commis une infraction non régularisable ne peuvent être comparées aux personnes qui ont commis une infraction régularisable. En effet, le champ d'application de la transaction s'est limité aux infractions en matière d'urbanisme moins graves, à savoir les infractions qui peuvent être régularisées. En outre, l'action publique ne peut s'éteindre que si l'infraction a effectivement été régularisée.

S'agissant de la comparaison entre les auteurs d'une infraction régularisable qui ont obtenu un permis de régularisation et ceux qui n'en ont pas obtenu, le Gouvernement flamand observe que l'obtention d'un certificat, visé à l'article 159 du décret du 18 mai 1999, ne fait naître aucun droit à un permis de régularisation. En effet, le permis ne peut être délivré que si les travaux sont compatibles avec le bon aménagement local. Si le permis de régularisation est refusé, c'est pour ces raisons-là et cela implique que les conséquences de l'infraction ne peuvent être effacées par une régularisation, mais qu'une remise en état est nécessaire. Dans ces circonstances, l'autorité compétente en la matière doit pouvoir rester en mesure de demander une ou plusieurs mesures de réparation. La différence de traitement répond donc à un but légitime, repose sur des critères objectifs et est pertinente.

A.6. Le Gouvernement wallon estime que la question appelle une réponse négative.

En prévoyant expressément qu'une transaction est subordonnée à l'obtention d'un permis de régularisation, le législateur décretaal flamand n'a fait que traduire la pratique généralement admise.

Les auteurs d'une infraction en matière d'urbanisme qui procèdent de plein gré à une réparation se distinguent à son estime de ceux qui ont commis une telle infraction et qui ne procèdent pas à cette réparation. Depuis la loi du 29 mars 1962 déjà, la transaction administrative n'a été organisée qu'au profit des personnes qui souhaitent maintenir les actes et travaux exécutés en infraction. Le Gouvernement wallon estime en outre qu'aucune disposition ne permet de déduire que les personnes qui procèdent de plein gré à la réparation ne puissent bénéficier d'une transaction, le cas échéant par application de l'article 216bis du Code d'instruction criminelle.

Selon le Gouvernement wallon, la comparaison avec la catégorie des personnes qui exploitent un établissement incommode sans permis mais qui obtiennent par la suite un permis d'environnement n'est pas valable parce qu'il s'agit d'une catégorie de personnes qui ont commis une infraction à une autre réglementation, à savoir celle relative à l'exploitation d'un établissement incommode. Le Gouvernement wallon n'aperçoit pas davantage la pertinence de la question, dès lors que les prévenus ne sont pas poursuivis pour une infraction à la réglementation en matière d'établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes.

A.7. H. Scherpereel estime que le principe d'égalité n'est pas violé.

En tant que la question implique une comparaison avec la catégorie des contrevenants qui entrent en ligne de compte, d'un point de vue planologique, pour un permis mais ne l'obtiennent pas parce que l'autorité est d'avis que les travaux ne peuvent faire l'objet d'un permis pour cause de violation du bon aménagement local, elle ne concerne pas la règle en tant que telle mais bien l'application individuelle de celle-ci dans des cas concrets. La circonstance qu'une même norme juridique peut être appliquée différemment dans des situations différentes, et le cas échéant erronément, n'est pas discriminatoire. Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur l'application d'une loi ou d'un décret et une disposition législative n'est pas discriminatoire par le seul fait que son application concrète peut donner lieu à un traitement distinct ou qu'une mise en œuvre différenciée de celle-ci n'est pas exclue.

Dans la mesure où la question établit une comparaison entre ceux qui peuvent obtenir un permis de régularisation et ceux qui ne peuvent pas l'obtenir mais qui procèdent de plein gré à la remise en état, H. Scherpereel estime en ordre principal qu'elle porte sur des catégories de personnes qui ne peuvent être comparées entre elles, étant donné qu'elles ont agi dans des circonstances substantiellement différentes. A titre subsidiaire, il estime que la différence de traitement est pertinente et proportionnée à la lumière de l'objectif de la réglementation. Le législateur décretaal a pu estimer que celui qui a exécuté des travaux qui n'entrent en aucun cas en ligne de compte pour un permis et qui portent atteinte à l'intérêt général mérite néanmoins une sanction, même s'il fait cesser de plein gré les effets nuisibles.

De même, la comparaison avec la personne qui exploite un établissement incommode en méconnaissance du décret du 28 juin 1985 relatif aux permis d'environnement mais qui obtient par la suite un permis d'environnement n'est pas pertinente aux yeux de H. Scherpereel, parce qu'il s'agit de situations totalement différentes qui sont régies par leur réglementation respective.

- B -

B.1.1. Les prévenus devant le juge *a quo* font valoir qu'eu égard à la transaction définitive qui est intervenue, l'action publique s'est éteinte, de sorte que le juge *a quo*, en posant les questions préjudicielles, a excédé sa compétence. Ils estiment ensuite que la question est sans objet du fait de la modification de la disposition en cause par l'article 4 du décret de la Région flamande du 8 mars 2002.

B.1.2. Il appartient en règle au juge *a quo* de déterminer quelle norme de droit est applicable à l'affaire qui lui est soumise et de décider s'il y a lieu de poser une question à la Cour concernant cette norme. Les parties devant la Cour ne peuvent mettre en cause l'application que les juridictions font de l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

La Cour examine la constitutionnalité de la disposition en cause dans la version donnée dans le jugement de renvoi. Pour répondre aux questions qui sont posées, la Cour n'a pas à prendre en compte les modifications apportées par l'article 4 du décret de la Région flamande du 8 mars 2002.

Les exceptions sont rejetées.

B.2.1. Les questions préjudicielles concernent l'article 158 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par l'article 35 du décret de la Région flamande du 26 avril 2000, qui énonce :

« § 1er. Lorsque l'infraction visée à l'article 146 ne consiste pas en l'exécution de travaux ou l'accomplissement ou la poursuite d'opérations ou de modifications qui sont contraires aux plans d'exécution spatial [lire : spatiaux] ou plans d'aménagement ou à l'exécution des règlements établis en vertu du présent décret ou aux prescriptions d'un permis de lotir, et que ces travaux, opérations et modifications entrent en ligne de compte pour la délivrance du permis requis, [l']inspecteur urbaniste peut, moyennant l'accord de l'autorité accordant l'autorisation, trouver un compromis avec le contrevenant à condition qu'il paie un montant déterminé, appelé ci-après montant de la transaction et demande un permis de régularisation.

Le permis de régularisation doit être demandé dans un délai de six mois suivant la proposition de compromis [lire : transaction].

Le compromis [lire : transaction] n'est obtenu définitivement que lorsque le contrevenant a obtenu le permis de régularisation visé à l'article 159, et a payé le montant de la transaction.

Suite au compromis [lire : transaction] devenu définitif, l'action en justice et le droit de l'autorité d'exiger la réparation échoient [lire :prennent fin].

§ 2. Le Gouvernement flamand fixe le montant de la transaction, ainsi que le mode et les modalités de paiement du montant de la transaction.



Le comptable du Fonds foncier informe [l']inspecteur urbaniste sans délai du paiement effectué. Pour autant que le permis de régularisation ait été demandé et puisse être accordé, conformément aux dispositions du § 1er, ce fonctionnaire établit alors un certificat confirmant le paiement du montant de la transaction et la demande du permis de régularisation et il transmet ce certificat au contrevenant, à l'autorité accordant l'autorisation et au procureur du Roi.

L'inspecteur urbaniste les informe aussi sans délai du refus de compromis [lire : transaction] ou de l'expiration du délai visé au § 1er. Une copie du certificat est en outre transmise au conservateur des hypothèques, visé à l'article 160. »

B.2.2. Conformément à la disposition litigieuse, toute transaction est subordonnée à une série de conditions. Premièrement, l'infraction ne peut être contraire ni aux plans d'exécution spatiaux ou aux plans d'aménagement, ni aux règlements adoptés en exécution du décret concerné ni au permis de lotir, et les travaux, opérations et modifications doivent pouvoir entrer en ligne de compte pour la délivrance d'un permis. Deuxièmement, l'autorité qui délivre les permis doit approuver la transaction. Troisièmement, le contrevenant doit payer une somme d'argent. Quatrièmement, il doit demander un permis de régularisation dans les six mois de la proposition de transaction (article 158, § 1er, alinéas 1er et 2).

Seul l'inspecteur urbaniste peut prendre l'initiative de conclure une transaction. Celle-ci consiste, d'une part, à demander un permis de régularisation et, d'autre part, à payer un montant transactionnel dans le délai fixé par l'inspecteur urbaniste. Le Gouvernement flamand fixe le montant de la somme transactionnelle ainsi que le mode et les modalités de paiement (article 158, § 2, alinéa 1er, et article 6, § 2, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 mai 2000 relatif aux sommes transactionnelles en matière d'aménagement du territoire).

Dès que le montant de la transaction est payé et que le permis de régularisation a été demandé, l'inspecteur urbaniste établit un certificat, qui est nécessaire pour obtenir le permis de régularisation. Il y confirme le paiement du montant de la transaction et la demande d'un permis de régularisation. Il adresse ce certificat au contrevenant, à l'autorité qui délivre les permis et au procureur du Roi (article 158, § 2, alinéa 2).

Lorsque les conditions visées à l'article 158, § 1er, sont réunies et que le certificat visé à l'article 158, § 2, a été établi, un permis peut être délivré selon la procédure prévue par le

décret. Sans paiement préalable du montant de la transaction, ce permis ne pourra toutefois être délivré.

La transaction n'est définitive que lorsque le contrevenant a reçu le permis de régularisation et payé le montant de la transaction (article 158, § 1er, alinéa 3). La transaction définitive éteint l'action publique et implique que l'autorité ne peut plus demander une remise en état (article 158, § 1er, alinéa 4). Si la régularisation est refusée, le montant de la transaction est immédiatement remboursé (article 159, alinéa 2).

B.3.1. La première question préjudicielle vise à savoir si la disposition litigieuse viole les règles répartitrices de compétences en tant que la transaction éteint l'action publique sans intervention du ministère public.

La seconde question préjudicielle invite la Cour à examiner si les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés en ce que la disposition litigieuse réserve l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent à ceux qui obtiennent un permis de régularisation et exclut d'autres personnes déterminées.

B.3.2. L'examen de la conformité d'une norme législative aux règles répartitrices de compétences doit précéder l'examen de sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

*En ce qui concerne la violation des règles répartitrices de compétences*

B.4. La Cour doit examiner si les régions sont compétentes pour disposer que l'inspecteur urbaniste, en cas d'infraction en matière d'aménagement du territoire, peut proposer au contrevenant une transaction qui a pour effet d'éteindre l'action publique sans intervention du ministère public, et alors que la transaction peut être réalisée tant que le juge n'a pas statué.

B.5.1. En vertu de l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils ne disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées.

B.5.2. Aux termes de l'article 11 de la même loi spéciale, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements. En principe, le législateur décrétoal n'est toutefois pas compétent pour régler la forme des poursuites, ce que l'article 12, alinéa 2, de la Constitution réserve au législateur fédéral.

La loi spéciale a donné au législateur décrétoal, dans les matières qui lui sont attribuées, une compétence répressive. Elle lui permet ainsi de décider, en ces matières, qu'un comportement trouble l'ordre public.

B.6.1. La compétence du législateur décrétoal d'ériger en infraction certains actes implique celle de juger du niveau de gravité de l'atteinte à l'ordre public.

Tout comme il peut estimer que le non-respect d'une disposition qu'il a édictée est tel que cette infraction constitue un crime, un délit ou une contravention, le législateur décrétoal a compétence pour décider que le manquement à certaines prescriptions est d'une gravité relative et que, bien qu'il s'agisse en réalité d'une infraction passible de peines correctionnelles, une telle peine n'est pas indiquée et qu'une forme de règlement administratif de l'action publique est préférable si les conditions qu'il détermine sont réunies.

B.6.2. Bien que la transaction visée dans la disposition litigieuse ne se présente pas comme une sanction pénale, il s'agit d'une sanction qui a pour but de prévenir et de réprimer un comportement illicite. La transaction devenue définitive implique qu'une peine ne peut plus être

infligée. Si le contrevenant n'accepte pas la transaction ou ne remplit pas les conditions, l'action publique subsiste.

B.6.3. En prévoyant ainsi la possibilité d'une transaction, le législateur décréte détermine, sur la base de l'habilitation contenue dans l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980, un aspect des « cas prévus par la loi » au sens de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution, dans lesquels des poursuites pénales peuvent être engagées. Ce faisant, le législateur décréte ne règle pas la forme des poursuites au sens de cette disposition.

B.7. La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

*En ce qui concerne la violation du principe d'égalité*

B.8. La deuxième question préjudicielle invite la Cour à examiner si la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'extinction de l'action publique moyennant le paiement d'une somme d'argent n'est accordée qu'à celui qui obtient un permis de régularisation,

- à l'exclusion des personnes qui ont commis une infraction en matière d'urbanisme en exécutant des travaux qui, d'un point de vue planologique, pourraient faire l'objet d'un permis mais qui ne sont pas autorisés sur la base de l'appréciation discrétionnaire de l'autorité quant à la compatibilité des travaux avec le bon aménagement local (première comparaison),

- à l'exclusion des personnes qui ont commis une infraction en matière d'urbanisme en effectuant des travaux n'entrant pas en ligne de compte pour un permis, mais qui procèdent de plein gré à la remise en état des lieux (deuxième comparaison)

- et à l'exclusion des personnes qui exploitent un établissement incommode sans permis, mais qui obtiennent par la suite un permis d'environnement (troisième comparaison).

B.9.1. En tant que la première comparaison porte sur la catégorie des contrevenants qui pourraient, d'un point de vue planologique, entrer en ligne de compte pour un permis mais qui n'en obtiennent pas parce que l'autorité qui délivre les permis estime que les travaux ne sont pas

compatibles avec le bon aménagement local, elle critique en réalité l'une des conditions d'application de la disposition en cause, à savoir le fait que la transaction est subordonnée à l'accord de l'autorité qui délivre les permis. Celle-ci n'a toutefois nullement l'obligation de proposer une transaction : elle juge en fonction des exigences du bon aménagement local.

Par rapport au but de la disposition en cause, qui est de sanctionner les infractions qui ne présentent qu'une gravité relative et pour lesquelles une peine correctionnelle serait disproportionnée (voir les travaux préparatoires de la réglementation antérieure contenue dans la loi du 22 décembre 1970; *Doc. parl.*, Sénat, 1968-1969, n° 559/1, p. 52), il est pertinent de réserver l'appréciation de la conformité au bon aménagement local à l'autorité qui délivre les permis. A cet égard, il n'est pas déraisonnable que, si cette autorité ne donne pas son accord, la transaction soit refusée et que d'autres mesures de réparation soient demandées.

B.9.2. La différence de traitement entre les catégories de personnes établie dans la deuxième comparaison repose sur un critère objectif, à savoir le caractère régularisable ou non de l'infraction.

A la lumière de l'objectif mentionné en B.9.1, il est pertinent de prendre en compte les seuls travaux, opérations et modifications qui peuvent faire l'objet d'un permis parce qu'ils ne sont pas contraires aux prescriptions des plans d'aménagement ou des plans d'exécution spatiaux, des permis de lotissement ou d'autres permis.

La disposition en cause ne peut davantage être regardée comme disproportionnée. Le législateur décrétole a pu estimer en effet que celui qui a exécuté des travaux qui n'entrent pas en ligne de compte pour un permis et qui nuisent à l'intérêt général doit être puni, même s'il a, de plein gré, fait cesser leurs effets nuisibles.

B.9.3. En troisième lieu, la deuxième question préjudicielle invite la Cour à comparer des catégories de personnes qui ne sont pas suffisamment comparables au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, à savoir, d'une part, celles qui ont commis une infraction visée à l'article 146 du décret du 18 mai 1999 et, d'autre part, celles qui exploitent un établissement incommode en contradiction avec le décret du 28 juin 1985 relatif au permis d'environnement mais qui obtiennent par la suite un permis d'environnement.

B.10. La deuxième question préjudicielle, en toutes ses branches, appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 158 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par l'article 35 du décret de la Région flamande du 26 avril 2000, ne viole ni les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, ni les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 27 novembre 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts