

Numéro du rôle : 5602
Arrêt n° 17/2014 du 29 janvier 2014

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 6.1.7 et 6.1.46 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, posée par le Tribunal de première instance de Turnhout.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, des juges J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey et T. Giet, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Bossuyt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 25 février 2013 en cause de Gustaaf Van De Weyer contre Leon Snyers et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1er mars 2013, le Tribunal de première instance de Turnhout a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 6.1.7 et 6.1.46 du Code flamand de l'aménagement du territoire violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'une personne condamnée qui n'est plus propriétaire du bien immeuble concerné peut procéder, sans avis positif préalable du Conseil supérieur de la politique de maintien, à l'exécution d'une mesure de réparation à laquelle elle a été condamnée, à l'encontre du propriétaire actuel qui n'a pas été condamné, alors que l'exécution de la même mesure de réparation ne peut être mise en œuvre par l'inspecteur urbaniste ou par le collège des bourgmestre et échevins qu'après que le Conseil supérieur de la politique de maintien a rendu un avis positif préalable à ce sujet ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Gustaaf Van De Weyer, demeurant à 2275 Lille, De Blokken 6;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 11 décembre 2013 :

- ont comparu :
 - . Me M. Roets, avocat au barreau de Turnhout, pour Gustaaf Van De Weyer;
 - . Me P. Van Orshoven et Me B. Martel, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le juge *a quo* est saisi d'un litige opposant Gustaaf Van De Weyer, demandeur, à Leon Snyers, Josepha Berckvens, la commune de Lille et l'inspecteur urbaniste, défendeurs.

Leon Snyers et Josepha Berckvens étaient propriétaires d'un immeuble au moment où la chambre correctionnelle du Tribunal de première instance de Turnhout a, par jugement du 9 février 1976, ordonné une mesure de réparation, à savoir la démolition d'un chalet et d'une remise en bois. Dans l'intervalle, Gustaaf Van De Weyer est devenu propriétaire de l'immeuble. La prescription du droit de la commune de Lille et de

l'inspecteur urbaniste d'exiger l'exécution du jugement précité du 9 février 1976, qui serait intervenue le 19 mai 2006, a été interrompue par la signification de ce jugement à Leon Snyers et Josepha Berckvens le 18 mai 2006, sur instruction de l'inspection de l'urbanisme.

Gustaaf Van De Weyer demande en ordre principal qu'il soit interdit à tous les défendeurs - les deux anciens propriétaires à l'égard desquels la mesure de réparation a été ordonnée, la commune concernée et l'inspection de l'urbanisme - de procéder à l'exécution du jugement du 9 février 1976. En ordre subsidiaire, il demande que le juge *a quo* pose une question préjudicielle concernant les articles 6.1.7 et 6.1.46 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Le juge *a quo* constate qu'en vertu de l'article 6.1.46 du Code flamand de l'aménagement du territoire, la commune de Lille et l'inspection de l'urbanisme ne peuvent procéder à l'exécution d'office d'une mesure de réparation que lorsque le Conseil supérieur de la politique de maintien a préalablement rendu un avis favorable à ce sujet.

Gustaaf Van De Weyer estime que les dispositions précitées du Code flamand de l'aménagement du territoire violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que Leon Snyers et Josepha Berckvens peuvent procéder à l'exécution de la mesure de réparation sans cet avis, contrairement à la commune concernée et à l'inspection de l'urbanisme. Il ajoute que l'inspection de l'urbanisme exerce une pression sur Leon Snyers pour que celui-ci procède à l'exécution de la mesure, en prenant une hypothèque légale sur ses biens immeubles.

La commune de Lille et l'inspection de l'urbanisme estiment en revanche que le principe d'égalité et de non-discrimination n'est pas violé, étant donné que Leon Snyers et Josepha Berckvens ont été condamnés par le tribunal correctionnel à procéder à la réparation, de sorte qu'il n'y aurait pas lieu de les obliger à encore demander un avis.

Selon le juge *a quo*, cette argumentation ne suffit pas pour conclure qu'il n'y aurait manifestement pas violation des articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, si Leon Snyers et Josepha Berckvens étaient actuellement encore propriétaires, la commune de Lille et l'inspection de l'urbanisme ne pourraient procéder à l'exécution de la mesure de réparation qu'après avoir reçu un avis favorable du Conseil supérieur de la politique de maintien, même si Leon Snyers et Josepha Berckvens avaient été condamnés à la réparation. La simple circonstance qu'ils ont fait l'objet d'une condamnation correctionnelle ne porterait dès lors pas atteinte à l'obligation de demander un avis. Le juge *a quo* pose en conséquence la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Position de Gustaaf Van De Weyer

A.1. Gustaaf Van De Weyer, partie demanderesse dans l'instance soumise au juge *a quo*, relève que, fin 2005, le Conseil supérieur de la politique de réparation (actuellement le Conseil supérieur de la politique de maintien) a été institué pour mieux protéger le justiciable contre l'intervention parfois excessive de l'inspection de l'urbanisme. Depuis lors, l'inspection de l'urbanisme devait recevoir l'autorisation préalable du Conseil supérieur pour pouvoir exécuter d'office une mesure de réparation. A l'origine, cette obligation ne s'appliquait pas à l'exécution d'office par le collège des bourgmestre et échevins. Le décret du 27 mars 2009 adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien a modifié l'article 153, alinéa 2, du décret du 18 mai 1999 (actuellement l'article 6.1.46, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire) en ce sens que le collège des bourgmestre et échevins ne peut lui aussi procéder à une exécution d'office qu'après avoir reçu l'avis favorable du Conseil supérieur.

Il semblerait que l'inspection de l'urbanisme essaie, en l'espèce, de se soustraire à la volonté manifeste du législateur décrétoal de subordonner l'exécution de mesures de réparation à l'appréciation préalable du Conseil supérieur. En effet, dans l'instance soumise au juge *a quo*, l'exécution n'est pas prévue par l'inspection de l'urbanisme ou par le collège des bourgmestre et échevins, à l'égard desquels les principes de bonne

administration sont d'application, mais par les propriétaires originaires qui ont été condamnés à la réparation. Dans ce cas, l'obligation de demander l'avis s'impose d'autant plus, étant donné que les propriétaires originaires, qui ne sont pas liés par un quelconque principe de bonne administration, ne veulent procéder à l'exécution que parce qu'ils veulent voir levée l'hypothèque légale sur leurs biens immobiliers.

Se référant aux travaux préparatoires du décret précité du 27 mars 2009, Gustaaf Van De Weyer soutient que les dispositions en cause violent le principe d'égalité et de non-discrimination. En effet, l'on n'aperçoit pas pourquoi un contrôle préalable par le Conseil supérieur ne serait pas requis lorsque la réparation est exécutée par l'ancien propriétaire, condamné, c'est-à-dire un particulier qui n'est en outre pas tenu d'apprécier cette exécution en fonction de l'intérêt général et du bon aménagement (local) du territoire.

Position du Gouvernement flamand

A.2. Le juge *a quo* compare l'inspecteur urbaniste ou le collège des bourgmestre et échevins, d'une part, à une personne condamnée qui n'est plus propriétaire de l'immeuble concerné, d'autre part. Seuls l'inspecteur urbaniste et le collège des bourgmestre et échevins doivent disposer d'un avis favorable préalable du Conseil supérieur de la politique de maintien avant de pouvoir exécuter d'office une mesure de réparation ordonnée par un juge.

Cette différence de traitement est raisonnablement justifiée. Il ressort de l'arrêt n° 14/2005 du 19 janvier 2005 et des travaux préparatoires du décret du 27 mars 2009 que le législateur décréteil entendait favoriser l'exécution d'office, uniforme et équitable, des jugements et des arrêts, en soumettant à une obligation d'avis les autorités administratives qui peuvent exécuter d'office des mesures de réparation sur le territoire pour lequel elles sont compétentes, afin que l'exécution d'office qu'elles envisagent puisse une fois de plus être contrôlée préalablement au regard du principe d'égalité et du principe du raisonnable par un autre organe (consultatif) de l'administration active. L'avis du Conseil supérieur de la politique de maintien n'a pas été instauré en tant que condition supplémentaire pour l'exécution d'une mesure de réparation par un prévenu - et donc une partie devant le juge pénal - qui a été condamné à une mesure de réparation par un juge. La personne condamnée doit exécuter la mesure de réparation en vertu de sa condamnation en justice et non, comme c'est le cas de l'inspection de l'urbanisme ou du collège des bourgmestre et échevins, en vertu d'une initiative « d'office » qui doit être prise dans le respect de l'intérêt général, du bon aménagement du territoire, du principe d'égalité et du principe du raisonnable.

A cet égard, contrairement à ce qui est suggéré dans la décision de renvoi, il est sans importance que l'intéressé qui a été condamné à une mesure de réparation soit ou non l'actuel propriétaire de l'immeuble sur lequel porte cette mesure de réparation. La personne condamnée ne doit jamais disposer d'un avis favorable préalable du Conseil supérieur de la politique de maintien pour pouvoir procéder à la réparation à laquelle elle a été condamnée, tant lorsqu'elle est le propriétaire au moment de l'exécution de la mesure de réparation que lorsqu'elle ne l'est pas ou plus. L'inspecteur urbaniste et le collège des bourgmestre et échevins doivent en revanche toujours disposer d'un avis favorable préalable du Conseil supérieur, que le prévenu qui a été condamné à la mesure de réparation soit encore le propriétaire ou non.

Le fait que le propriétaire puisse être confronté aux conséquences d'une mesure de réparation qui a été ordonnée à l'encontre de l'ancien propriétaire ne découle pas des dispositions en cause, mais de la nature de l'action en réparation, qui a, selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, un caractère « réel ». Ce caractère réel justifie que les effets d'une mesure de réparation puissent, le cas échéant, s'imposer aussi aux personnes qui n'ont pas commis l'infraction originaire mais l'ont, par exemple, simplement maintenue. De manière plus générale, une mesure de réparation qui a un tel caractère impersonnel et vaut, en pratique, *erga omnes* ne saurait être contraire au principe d'égalité et de non-discrimination. Quant au caractère réel de la mesure de réparation, le Gouvernement flamand renvoie encore à l'arrêt n° 2/2011 du 13 janvier 2011.

Le Gouvernement flamand observe enfin que, si le législateur décréteil avait souhaité subordonner l'exécution d'une mesure de réparation, par une partie qui a déjà été condamnée à une mesure de réparation, à un avis favorable obligatoire préalable du Conseil supérieur, le législateur décréteil aurait risqué d'empiéter sur le terrain de l'organisation judiciaire, pour laquelle le législateur fédéral est en principe compétent. Indépendamment de la répartition de compétence en la matière, il n'est en tout cas pas manifestement

déraisonnable que le propriétaire qui a effectivement commis l'infraction en matière d'urbanisme et qui a été condamné à une mesure de réparation puisse ensuite exécuter ce jugement ou cet arrêt sans devoir d'abord obtenir encore l'avis favorable du Conseil supérieur de la politique de maintien, précisément eu égard à la condamnation judiciaire antérieure.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur les articles 6.1.7 et 6.1.46 du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009.

Ces dispositions font partie du titre VI (« Mesures de maintien »), chapitre Ier (« Dispositions pénales »), division 4 (« Conseil supérieur de la Politique de Maintien ») et division 6 (« Exécution du jugement »), du Code flamand de l'aménagement du territoire.

L'article 6.1.7 de ce Code dispose :

« L'inspecteur urbaniste et le Collège des bourgmestre et échevins peuvent seulement procéder à l'introduction d'une action en réparation devant le juge ou à l'exécution d'office d'une mesure de réparation, lorsque le Conseil supérieur [de la politique de maintien] a préalablement rendu un avis positif à cet effet ».

L'article 6.1.46 de ce Code dispose :

« Lorsque le lieu n'a pas été remis en état dans le délai fixé par le tribunal, qu'il n'a pas été mis fin dans le délai fixé à l'utilisation contraire ou que les travaux de construction ou d'adaptation n'ont pas été exécutés dans ce délai, la décision du juge, visée aux articles 6.1.41 et 6.1.43, ordonne que l'inspecteur urbaniste, le Collège des bourgmestre et échevins et, le cas échéant, la partie civile peuvent prévoir d'office à l'exécution.

Sans préjudice de l'article 6.1.10, deuxième alinéa, l'inspecteur urbanistique ou le Collège des bourgmestre et échevins ne peut procéder au démarrage d'une exécution d'office qu'après avoir obtenu l'avis positif, visé à l'article 6.1.7. Pour l'application de cet alinéa, on entend sous ' démarrage d'une exécution d'office ' :

1° soit le démarrage d'une procédure d'attribution visant la désignation d'un particulier qui exécutera le jugement ou l'arrêt;

2° soit le fait de charger un particulier, dans le cadre d'un accord-cadre, par voie orale ou écrite, de l'exécution du jugement ou de l'arrêt;

3° soit le fait de donner les instructions requises à un fonctionnaire ou à un service lui permettant de procéder à l'exécution du jugement ou de l'arrêt.

L'autorité ou le particulier qui exécute le jugement ou l'arrêt est habilité à vendre, à transporter et à enlever les matériaux et objets provenant de la remise en état des lieux ou de la cessation de l'utilisation contraire.

Le contrevenant qui demeure en défaut est tenu d'indemniser tous les frais d'exécution, sous déduction du produit de la vente des matériaux et objets, sur présentation d'un état établi par l'autorité visée au deuxième alinéa, ou budgétisé et déclaré exécutoire par le juge des saisies du tribunal civil.

La prescription de la mesure de réparation prend effet à l'expiration du délai fixé par le tribunal pour son exécution, conformément à l'article 6.1.41, § 1er, dernier alinéa ».

L'article 6.1.7 du Code flamand de l'aménagement du territoire a été repris, lors de la coordination de ce Code, de l'article 148/2 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après : le décret du 18 mai 1999).

L'article 6.1.46 du Code flamand de l'aménagement du territoire a été repris, lors de la coordination, de l'article 153 du décret du 18 mai 1999.

B.2.1. Le décret du 4 juin 2003 modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire en ce qui concerne la politique de maintien a prévu l'intervention du Conseil supérieur de la politique de réparation (tel qu'il était appelé à l'époque), sous la forme d'un avis conforme préalable à l'exécution d'office, par l'inspecteur urbaniste, d'un jugement ou arrêt ordonnant une mesure de réparation.

Par son arrêt n° 14/2005 du 19 janvier 2005 et par son arrêt n° 5/2009 du 15 janvier 2009, la Cour a rappelé l'objectif du législateur décrétoal à cet égard.

Dans l'arrêt cité en dernier lieu, la Cour décrit cet objectif comme suit :

« B.3. Par le décret du 4 juin 2003 ' modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire en ce qui concerne la politique de maintien ', le législateur décrétoal flamand a créé, en vue d'assurer la cohérence de la politique de réparation en cas d'infraction à la réglementation relative à l'aménagement du territoire, un conseil

consultatif régional pour les mesures d'application - le Conseil supérieur de la politique de réparation - parce que le besoin ' d'un organe autonome et indépendant, dégagé de toute influence politique, qui évalue les décisions de l'inspecteur urbaniste régional et procède à un contrôle au regard des principes d'égalité et du raisonnable ' s'était fait sentir (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/1, p. 7).

[...]

B.4.3. Au cours de la phase postérieure à une condamnation judiciaire, plus précisément lorsque l'inspecteur urbaniste souhaite faire procéder à une exécution d'office de la mesure de réparation ordonnée par le juge en l'absence d'exécution par la personne condamnée elle-même, l'avis conforme requis du Conseil supérieur de la politique de réparation porte, entre autres, sur le moment et sur les modalités d'exécution de cette mesure (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/7, pp. 8-9).

L'intention du législateur était de procéder à ' une exécution d'office uniforme et équitable des arrêts et des jugements ' (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/7, p. 39) et de faire évaluer et examiner par le Conseil supérieur de la politique de réparation si l'usage que l'inspecteur urbaniste envisage de faire de l'habilitation qui lui est donnée par le juge respecte les principes d'égalité et du raisonnable (*ibid.*, p. 7).

Cette compétence du Conseil supérieur de la politique de réparation ne va pas jusqu'à pouvoir entraver l'exécution en tant que telle de décisions judiciaires, ce qui serait contraire tout à la fois au principe fondamental de l'ordre juridique belge selon lequel les décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre des voies de recours et aux règles répartitrices de compétence ».

B.2.2. Le décret du 27 mars 2009 adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien a prévu que, comme l'inspecteur urbaniste, le collège des bourgmestre et échevins ne pouvait lui aussi procéder à une exécution d'office qu'après avoir reçu l'avis favorable du Conseil supérieur de la politique de maintien, anciennement le Conseil supérieur de la politique de réparation.

Les travaux préparatoires mentionnent à ce sujet :

« Le Conseil supérieur est chargé d'émettre un avis obligatoire à la demande, soit de l'inspecteur urbaniste, soit d'un collège des bourgmestre et échevins, avant que l'inspecteur urbaniste ou le collège des bourgmestre et échevins de la commune dans laquelle l'infraction a été commise intente une action en réparation ou exécute d'office une mesure de réparation.

Cette compétence se situe dans le prolongement des compétences actuelles du Conseil supérieur, étant entendu que, pour l'exécution d'office au niveau communal, aucun avis n'est nécessaire actuellement (cf. article 153, alinéa 2, du décret du 18 mai 1999). [...]

A la lumière du principe de subsidiarité, l'on n'aperçoit pas [...] pourquoi les communes ne pourraient pas ou ne devraient pas procéder à l'exécution d'office de jugements ordonnant une mesure de réparation. L'autorité (communale) a certes une marge d'appréciation pour procéder ou non à l'exécution d'office, en fonction de ce qui semble nécessaire du point de vue de l'intérêt général et du point de vue de l'aménagement local, mais cette liberté d'action doit être exercée d'une manière raisonnable. Il n'est dès lors pas impensable que la décision de reporter l'exécution d'office puisse être illicite ou le deviendrait parce qu'un tel report n'est pas conciliable avec une conception raisonnable de ce qu'exige dans ce cas concret l'intérêt général.

A lumière du principe d'égalité, il est dès lors évident de soumettre au contrôle du Conseil supérieur l'exécution d'office de jugements ordonnant une mesure de réparation par les commune. Ce contrôle ne peut qu'augmenter la transparence de la politique de réparation » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, pièce 2011/1, p. 256).

B.3. La question préjudicielle porte sur la différence de traitement entre, d'une part, une personne condamnée qui n'est plus propriétaire de l'immeuble concerné et, d'autre part, l'inspecteur urbaniste ou le collège des bourgmestre et échevins. Contrairement à ces derniers, la personne condamnée qui n'est plus propriétaire de l'immeuble concerné ne doit pas disposer d'un avis favorable préalable du Conseil supérieur de la politique de maintien avant de pouvoir exécuter une mesure de réparation ordonnée par un juge.

B.4.1. En adoptant les dispositions en cause, le législateur décrétoal entendait, ainsi qu'il a été rappelé en B.2, soumettre préalablement à l'avis du Conseil supérieur de la politique de maintien l'exécution d'office uniforme et équitable de décisions de justice par l'inspecteur urbaniste et le collège des bourgmestre et échevins, qui peuvent exécuter d'office des mesures de réparation. Ainsi, la volonté des autorités administratives précitées de procéder à l'exécution d'office de la mesure de réparation peut être subordonnée à un contrôle préalable au regard du principe d'égalité et du principe du raisonnable par un organe de l'administration active consultatif et indépendant.

L'avis favorable préalable, obligatoire, du Conseil supérieur de la politique de maintien n'a toutefois pas été instauré en tant que condition supplémentaire pour qu'un prévenu qui a été condamné à une mesure de réparation par le juge pénal puisse procéder à l'exécution. La

personne condamnée doit exécuter la mesure de réparation en raison d'une décision de justice et non, comme dans le cas de l'inspecteur urbaniste ou du collège des bourgmestre et échevins, en raison d'une initiative prise d'office et fondée sur le respect de l'intérêt général, du bon aménagement du territoire, du principe d'égalité et du principe du raisonnable.

B.4.2. Le fait que celui qui a été condamné à une mesure de réparation n'est pas - au moment de l'exécution de la mesure de réparation - le propriétaire de l'immeuble sur lequel porte cette mesure de réparation ne fait pas obstacle à cette exécution. La circonstance que la personne condamnée est ou n'est plus le propriétaire n'est pas pertinente en l'espèce : celui qui a été condamné à une mesure de réparation ne doit pas obtenir préalablement l'avis favorable du Conseil supérieur de la politique de maintien avant d'exécuter la mesure de réparation, que l'intéressé soit ou non le propriétaire au moment de l'exécution de la mesure de réparation. L'inspecteur urbaniste et le collège des bourgmestre et échevins doivent en revanche disposer d'un avis favorable préalable du Conseil supérieur, que celui qui a été condamné à la mesure de réparation soit ou non l'actuel propriétaire.

Le cas échéant, l'actuel propriétaire peut, comme dans l'affaire soumise au juge *a quo*, être confronté aux conséquences de la mesure de réparation qui a été ordonnée à l'encontre d'un ancien propriétaire. Cette situation ne découle cependant pas des dispositions en cause, mais de la nature de l'action en réparation, qui a un caractère réel, ainsi que la Cour l'a jugé par son arrêt n° 2/2011 du 13 janvier 2011.

B.4.3. La différence de traitement en cause n'est dès lors pas dénuée de justification raisonnable.

B.5. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 6.1.7 et 6.1.46 du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009, ne violent pas 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 constitutionnelle, à l'audience publique du 29 janvier 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt