

Numéros du rôle : 5896, 5897 et 5898

Arrêt n° 113/2015  
du 17 septembre 2015

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles relatives aux articles 6.1.6, § 2, alinéa 2, et 6.1.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, posées par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêts n<sup>os</sup> 227.219, 227.217 et 227.218 du 29 avril 2014 en cause de Brigitte Vermer et autres, en cause de Christiaan De Wandeleer et en cause de Willebrordus Luyten et Augusta Van Regenmortel, tous contre la Région flamande, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour le 7 mai 2014, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« Les articles 6.1.6, § 2, alinéa 2, et 6.1.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire violent-ils

1) 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

2) les articles 10, 11, 13 et/ou 179 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

en habilitant un organe de l'administration active, le Conseil supérieur de la politique de maintien (article 6.1.6, § 2, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire), à rendre des ' décisions ', dans la phase d'une condamnation judiciaire, qui doivent toujours être fondées sur des motifs visés à l'article 6.1.6, § 2, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire - plus précisément en conférant à ce Conseil supérieur la ' compétence spécifique en matière de recouvrement d'astreintes ' visée au titre VI du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui lui permet de décider, sur la base d'une requête motivée, qu'une astreinte devenue exigible - qui est fixée par le tribunal, à la demande de l'inspecteur urbaniste et/ou du collège des bourgmestre et échevins, pour le cas où il n'est pas satisfait à la condamnation principale visée à l'article 6.1.41 du Code flamand de l'aménagement du territoire, demandée par ces administrations – ne sera recouvrée que partiellement ou que ce recouvrement sera temporairement suspendu, après avoir, conformément à l'article 6.1.21, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, ' spécifiquement ' tenu compte des actions entreprises et des engagements pris par le contrevenant condamné en vue d'assurer une exécution correcte de la condamnation principale, et, le cas échéant, après un avis écrit négatif ou défavorable ou en l'absence d'un avis de l'administration responsable du recouvrement de l'astreinte (article 6.1.21, § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire) ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5896, 5897 et 5898 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- Christiaan De Wandeleer, assisté et représenté par Me N. Schellemans, avocat au barreau d'Anvers, dans l'affaire n<sup>o</sup> 5897;

- Willebrordus Luyten et Augusta Van Regenmortel, assistés et représentés par Me W. Slosse et Me S. Brusselmans, avocats au barreau d'Anvers, dans l'affaire n<sup>o</sup> 5898;

- Pieter Van Den Heuvel et la SA « Pica-Torhout », assistés et représentés par Me A. Lust, avocat au barreau de Bruges, dans les affaires n<sup>os</sup> 5896, 5897 et 5898;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles, dans les affaires n<sup>os</sup> 5896, 5897 et 5898;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz et Me A. Poppe, avocats au barreau de Bruxelles, dans les affaires n<sup>os</sup> 5896, 5897 et 5898.

Christiaan De Wandeleer a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 22 avril 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 20 mai 2015 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 20 mai 2015.

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 les procédures antérieures*

Les trois affaires portées devant le Conseil d'Etat, qui ont amené celui-ci à poser les questions préjudicielles identiques dans les affaires jointes n<sup>os</sup> 5896, 5897 et 5898, concernent des recours en annulation de décisions rendues par le Conseil supérieur de la politique de maintien, par lesquelles celui-ci rejetait les demandes des parties requérantes tendant à l'annulation, à la suspension ou à la remise partielle d'astreintes qui leur avaient été imposées en raison de l'inexécution de mesures de réparation en matière d'aménagement du territoire.

Le Conseil d'Etat estime avant toute chose que la question se pose de savoir si les articles 6.1.6, § 2, alinéa 2, et 6.1.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009, portent atteinte à la compétence des juridictions, matière qui ressortit en principe à la compétence réservée du législateur fédéral.

Le Conseil d'Etat constate en outre que l'intervention du Conseil supérieur de la politique de maintien a lieu dans la phase postérieure à la condamnation judiciaire. Le Conseil d'Etat se demande dès lors si la compétence du Conseil supérieur de la politique de maintien en matière de recouvrement d'astreintes est conciliable, premièrement, avec l'obligation de l'administration publique de se conformer à un jugement définitif, en vertu de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, deuxièmement, avec l'obligation positive résultant de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et, troisièmement, avec le principe fondamental selon lequel les décisions judiciaires ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre de voies de recours.

Le Conseil d'Etat estime que si les dispositions décrétales précitées ont pour effet que des décisions judiciaires passées en force de chose jugée peuvent être remises en cause devant le Conseil supérieur de la politique de maintien, la question se pose de savoir si ces dispositions violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles privent une catégorie de personnes de l'avantage de décisions judiciaires qui sont devenues définitives.

Selon le Conseil d'Etat, cette question est d'autant plus pertinente si, en outre, le juge chargé de prononcer les astreintes a déjà pris une décision en vertu de l'article 1385<sup>quinquies</sup> du Code judiciaire. Il en va notamment ainsi dans les affaires ayant donné lieu aux affaires n<sup>os</sup> 5897 et 5898 de la Cour.

Le Conseil d'Etat décide dès lors de poser les questions préjudicielles citées plus haut.

### III. *En droit*

- A -

A.1.1. Christiaan De Wandeleer, partie requérante devant le Conseil d'Etat dans le litige ayant donné lieu à l'affaire n<sup>o</sup> 5897, estime que les règles répartitrices de compétence n'ont pas été violées. Selon lui, les dispositions décrétales en cause ne portent en effet pas atteinte aux compétences des juridictions ni aux compétences réservées du législateur fédéral.

Il attire l'attention sur le fait que le Conseil supérieur de la politique de maintien n'est pas une juridiction administrative mais un organe de l'administration active qui prend une décision dans le cadre d'un recours administratif organisé. Contrairement à un litige porté devant un organe juridictionnel, ce recours administratif concerne un différend sur la politique à appliquer.

Selon Christiaan De Wandeleer, s'il est vrai que les autorités publiques sont liées par une décision judiciaire passée en force de chose jugée, elles sont libres de ne pas exécuter, pour des raisons d'équité ou d'opportunité, telle décision judiciaire qui a été prononcée en leur faveur.

Christiaan De Wandeleer conclut qu'étant donné que le Conseil supérieur de la politique de maintien n'a pas de compétence juridictionnelle, les règles qui régissent sa compétence ne constituent pas une matière ressortissant à la compétence réservée du législateur fédéral.

A.1.2. En ce qui concerne la seconde partie des questions préjudicielles, Christiaan De Wandeleer estime que ce qui précède démontre d'emblée qu'il ne saurait y avoir une violation des articles 10, 11, 13 et/ou 179 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Les dispositions en cause ne permettent pas de remettre en cause des décisions judiciaires passées en force de chose jugée.

Le Conseil supérieur de la politique de maintien peut uniquement se prononcer sur l'opportunité de l'exécution effective de la décision judiciaire. Il s'agit d'un jugement d'opportunité. Ceci ne fait pas disparaître le bénéfice de décisions judiciaires devenues définitives.

Selon Christiaan De Wandeleer, il faut constater à tout le moins que la différence de traitement est objective et raisonnablement justifiée, dès lors que les dispositions décrétales précitées ont manifestement été rédigées en faveur du citoyen. En effet, le Conseil supérieur de la politique de maintien ne peut pas prendre de décision préjudiciable au citoyen mais seulement décider que les astreintes encourues par le citoyen ne seront pas ou ne seront que partiellement recouvrées.

Le Conseil supérieur de la politique de maintien a été créé pour répondre à des situations parfois déraisonnables qui ont existé dans le cadre de la politique de réparation des infractions urbanistiques et des astreintes y afférentes. Dans la mesure où la compétence du Conseil supérieur de la politique de maintien en matière de recouvrement des astreintes créerait une différence de traitement, il s'agit, selon Christiaan De Wandeleer, d'une différence de traitement raisonnablement et objectivement justifiée.

Il soutient qu'il ne saurait pas davantage y avoir de violation de l'article 13 de la Constitution, qui garantit à toutes les personnes se trouvant dans la même situation d'être jugées selon les mêmes règles de compétence et de procédure. Ce droit est également garanti par les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Christiaan De Wandeleer considère que ces articles ne sont pas violés, étant donné que le Conseil supérieur de la politique de maintien n'a pas compétence pour s'immiscer dans la fonction juridictionnelle.

En effet, le Conseil supérieur de la politique de maintien n'a pas à se prononcer sur le point de savoir si Christiaan De Wandeleer a été condamné à juste titre et il ne peut pas non plus mettre cette décision à néant. Le Conseil supérieur peut uniquement décider, pour des raisons d'opportunité et de politique d'aménagement du territoire, de ne pas exécuter ou de n'exécuter que partiellement une décision judiciaire déterminée.

Il résulte aussi de ce qui précède, selon Christiaan De Wandeleer, que l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas non plus violé.

Cet article n'empêche nullement les autorités de renoncer volontairement à l'exécution d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée.

Christiaan De Wandeleer déclare enfin que le renoncement au recouvrement des astreintes ne peut pas non plus être considéré comme une gratification mise à la charge du Trésor public, laquelle ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi, conformément à l'article 179 de la Constitution.

A.1.3. Christiaan De Wandeleer conclut que les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

A.2. Willebrordus Luyten et Augusta Van Regenmortel, parties requérantes devant le Conseil d'Etat dans le litige ayant donné lieu à l'affaire n° 5898, attirent l'attention sur le fait que les lois sur la comptabilité de l'Etat et la loi domaniale du 31 mai 1923 font obstacle à une remise de dettes ou à une réduction de l'astreinte au profit des autorités publiques.

Une intervention du législateur décrétal était par conséquent nécessaire pour créer la possibilité d'autoriser partiellement la remise d'astreintes devenues exigibles. Etant donné qu'aux termes de l'article 179 de la Constitution belge, aucune gratification à la charge du Trésor public ne peut être accordée qu'en vertu d'une loi, le législateur décrétal a confié au Conseil supérieur de la politique de maintien le pouvoir de décider que des astreintes ne seront recouvrées que partiellement ou que leur recouvrement sera temporairement suspendu.

Willebrordus Luyten et Augusta Van Regenmortel déclarent que le Conseil supérieur de la politique de maintien peut décider de procéder seulement à un recouvrement partiel de l'astreinte ou de suspendre temporairement le recouvrement, sur la base de l'article 6.1.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire et compte tenu des actions entreprises et des engagements pris par le contrevenant en vue d'assurer une exécution correcte de la condamnation principale. Ils estiment que le Conseil supérieur de la politique de maintien n'a dès lors aucun pouvoir pour fixer l'astreinte. Un tel pouvoir appartient en effet exclusivement aux cours et tribunaux ordinaires. Le Conseil supérieur peut seulement prendre une décision concernant le recouvrement des astreintes exigibles.

Selon Willebrordus Luyten et Augusta Van Regenmortel, le pouvoir du Conseil supérieur de la politique de maintien d'apprécier l'opportunité de recouvrer des astreintes doit être distinguée du pouvoir des cours et tribunaux de modérer, en vertu de l'article 1385*quinquies* du Code judiciaire, une astreinte lorsque la personne condamnée à celle-ci est dans l'impossibilité d'exécuter la condamnation principale.

Une décision du Conseil supérieur de la politique de maintien, rendue sur la base de l'article 6.1.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire, n'est pas contraignante pour les cours et tribunaux. Inversement, une décision des cours et tribunaux, rendue sur la base de l'article 1385*quinquies* du Code judiciaire, n'est pas contraignante pour le Conseil supérieur de la politique de maintien.

Willebrordus Luyten et Augusta Van Regenmortel estiment que dans l'affaire qui les concerne, le tribunal correctionnel et la cour d'appel devaient uniquement apprécier la possibilité de satisfaire ou non à la condamnation principale. Selon eux, cela n'empêche pas que le Conseil supérieur de la politique de maintien puisse encore tenir compte du fait qu'ils ont obtenu un permis de régularisation par lequel 95 % de la condamnation principale se trouvent régularisés.

A.3.1. Pieter Van Den Heuvel et la SA « Pica-Torhout » demandent à intervenir dès lors qu'ils sont impliqués dans un litige analogue à ceux des parties requérantes devant la juridiction *a quo*. En outre, le Conseil supérieur de la politique de maintien a décidé provisoirement de ne pas poursuivre le traitement de leur affaire. Ils déclarent donc avoir un intérêt à leur intervention.

A.3.2. Les parties intervenantes soulignent que la Cour a déjà jugé, dans son arrêt n° 14/2005, que l'article 9 du 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 ne portait pas atteinte aux compétences fédérales, en prévoyant que l'exécution, par l'inspecteur urbaniste régional, de jugements et d'arrêts n'était possible que moyennant un avis conforme préalable du Conseil supérieur de la politique de réparation.

On n'aperçoit dès lors pas comment l'article 6.1.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire porterait, quant à lui, atteinte à ces compétences. Les parties intervenantes attirent l'attention sur le fait que la section de législation du Conseil d'Etat n'a formulé aucune observation sur ce point dans son avis relatif au projet de décret concerné.

Les parties intervenantes attirent l'attention sur le fait que ni le fonctionnaire urbaniste régional, ni le collège des bourgmestre et échevins ne sont obligés de requérir une astreinte. Dès lors que les autorités chargées de la police de l'aménagement du territoire peuvent ainsi renoncer à l'exécution complète de la condamnation à une astreinte, on n'aperçoit pas en quoi moduler l'exécution de la condamnation à une astreinte méconnaîtrait les compétences des cours et tribunaux.

Les parties intervenantes affirment que le Conseil supérieur de la politique de maintien ne peut pas être qualifié purement et simplement d'organe de l'administration active. Selon elles, il s'agit d'un organisme indépendant et impartial de nature quasi juridictionnelle qui se situe à un niveau égal, ni inférieur, ni supérieur, aux administrations chargées de la police de l'aménagement du territoire.

Le Conseil supérieur de la politique de maintien ne peut procéder à une remise partielle de l'astreinte ou en suspendre l'exigibilité que dans des circonstances bien précises et en respectant les règles fixées dans l'article 6.1.6, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Les dispositions en cause n'enlèvent rien à l'article 1385quinquies du Code judiciaire ou aux dispositions de la Convention Benelux portant loi uniforme relative à l'astreinte, puisqu'il ne s'agit pas de recouvrer une astreinte ou d'exécuter un jugement condamnant à une astreinte mais seulement de moduler l'astreinte au niveau de la phase d'exécution de celle-ci.

Les parties intervenantes concluent que la première partie des questions préjudicielles appelle une réponse négative.

A.3.3. En ce qui concerne la seconde partie, les parties intervenantes estiment tout d'abord que la Cour n'est pas compétente pour effectuer un contrôle au regard de l'article 179 de la Constitution. Ensuite, elles n'aperçoivent pas en quoi les dispositions en cause pourraient emporter une violation de l'article 13 de la Constitution, de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ou de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

En effet, elles n'aperçoivent pas comment les dispositions en cause priveraient les personnes ayant été condamnées à une astreinte de la garantie de s'adresser à un juge.

Le contrôle des dispositions en cause au regard de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ne mènerait pas à une autre conclusion.

Dans la mesure où les questions préjudicielles semblent suggérer que les articles 10 et 11 de la Constitution ont été violés en ce qu'une catégorie de personnes est privée de l'avantage de décisions judiciaires définitives, les parties intervenantes observent que l'article 6.1.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne

porte atteinte à aucune décision judiciaire mais prévoit uniquement la possibilité de moduler le recouvrement de l'astreinte.

Les parties intervenantes considèrent en outre que le principe de la séparation des pouvoirs doit être relativisé. Certaines ingérences du pouvoir exécutif dans les fonctions du pouvoir judiciaire sont autorisées, à condition de ne pas l'entraver anormalement et, en tout état de cause, de ne pas le neutraliser. Les parties intervenantes font référence à cet égard notamment aux compétences du pouvoir exécutif en matière d'exécution des peines et de libération conditionnelle.

A.4.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres n'examine que la première partie des questions préjudicielles.

Il estime que les compétences de l'autorité fédérale n'ont à première vue pas été violées.

A.4.2. Il ressort des travaux préparatoires du décret flamand du 27 mars 2009 adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien que l'objectif du législateur décrétoal n'était pas de porter atteinte à l'autorité de chose jugée des jugements et des arrêts ou aux compétences des cours et tribunaux.

L'astreinte est un moyen de contrainte dans les mains d'une partie et il appartient à cette partie d'apprécier s'il est souhaitable de faire usage des possibilités et des moyens de contrainte pour assurer une protection efficace de ses intérêts.

Le pouvoir d'assurer la police de l'aménagement du territoire ne peut toutefois pas être exercé arbitrairement. Une administration publique qui a le pouvoir de fermer une entreprise provoquant des nuisances ou de faire démolir une construction illégale a dans certains cas également le devoir de le faire. Lorsque le législateur confie une compétence, il le fait dans le but que cette compétence soit utilisée dans l'intérêt général. Il faut dès lors considérer que c'est la volonté du législateur que cette compétence soit utilisée à chaque fois comme le ferait une autorité publique normalement prudente, placée dans les mêmes circonstances.

Le Conseil des ministres considère qu'à première vue, une éventuelle violation des règles précitées ne sera pas imputable au décret lui-même et, en tout état de cause, ne trouvera pas sa source dans une violation des règles répartitrices de compétence.

En effet, les dispositions en cause prévoient que les décisions du Conseil supérieur de la politique de maintien doivent être prises compte tenu des actions entreprises et des engagements pris par le contrevenant en vue d'assurer une exécution correcte de la condamnation principale, dans le respect du droit, y compris des principes généraux de bonne administration tels que ceux-ci sont spécifiquement d'application dans le domaine de l'aménagement du territoire et eu égard aux répercussions des infractions sur les droits des tiers et sur l'aménagement local, à savoir le niveau du bon aménagement du territoire des parcelles voisines qui aurait été atteint si aucun préjudice résultant d'une infraction mentionnée dans l'article 6.1.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire n'avait existé.

Selon le Conseil des ministres, il semble qu'on puisse en déduire que l'objectif du législateur n'est pas de renoncer à l'exécution de la condamnation principale.

Le Conseil supérieur de la politique de maintien ne peut pas revenir sur la décision disant pour droit que l'intéressé a commis une infraction ou une faute civile et qu'il est tenu de restaurer les lieux dans leur état original ou de cesser l'usage contraire et/ou d'exécuter des travaux de construction ou d'adaptation.

A.4.3. Selon le Conseil des ministres, la compétence du Conseil supérieur de la politique de maintien semble s'inscrire dans le cadre des compétences des régions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

A.4.4. Il en irait autrement si le Conseil supérieur de la politique de maintien était une juridiction dotée du pouvoir de modifier les décisions judiciaires qui ont été prises par les cours et tribunaux existants.

Cependant, il n'en est rien, puisque le Conseil supérieur est un organe de l'administration active. Cette qualité résulte de l'article 6.1.6, § 2, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire. En outre, l'administration n'est pas tenue de procéder au recouvrement des astreintes exigibles.

A.4.5. Le Conseil des ministres attire l'attention sur le fait que la question de l'incidence, pour les communes, de la compétence conférée au Conseil supérieur de la politique de maintien a été volontairement laissée de côté ici, étant donné que les trois affaires pendantes devant la juridiction *a quo* portent toutes sur des astreintes obtenues à la demande de l'inspecteur urbaniste régional. La réponse à la première partie des questions préjudicielles ne peut dès lors être utile à la juridiction *a quo* que dans la mesure où elle concerne l'hypothèse d'une astreinte prononcée à la demande de l'inspecteur urbaniste régional.

Le Conseil supérieur de la politique de maintien n'est pas compétent lorsque l'astreinte a été prononcée à la demande d'une autre personne que l'inspecteur urbaniste régional ou que le collège des bourgmestre et échevins, comme une administration dans une procédure civile ou une partie civile (article 6.1.21, combiné avec l'article 6.1.41, § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire). Le Conseil supérieur de la politique de maintien ne peut donc pas porter atteinte aux droits de tiers.

Si la décision du Conseil supérieur de la politique de maintien entraîne une inaction illégitime de l'administration, tout intéressé pourrait agir contre cette inaction devant la juridiction compétente, le cas échéant par un recours en annulation ou en demandant d'écarter, sur la base de l'article 159 de la Constitution, la décision du Conseil supérieur de la politique de maintien.

Dans l'état actuel de l'affaire et sous réserve de la position du Gouvernement flamand, le Conseil des ministres estime donc qu'il est possible de donner aux dispositions en cause une interprétation conforme à la Constitution.

Il rappelle l'arrêt n° 5/2009 dans lequel la Cour a jugé que la compétence du Conseil supérieur de la politique de maintien n'allait pas jusqu'à pouvoir faire obstacle à l'exécution de décisions judiciaires. Les travaux préparatoires font toutefois apparaître que le législateur décrétoal considère qu'une remise complète de l'astreinte n'est pas possible.

A.4.6. Si la Cour estimait que les dispositions en cause sont effectivement de nature à violer l'autorité de la chose jugée des jugements et des arrêts ou à affecter les compétences des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire établies par la loi, il faudrait alors conclure à une violation des règles répartitrices de compétence, selon le Conseil des ministres.

A.5.1. Le Gouvernement flamand déclare tout d'abord que les questions préjudicielles ne sont pas recevables dans la mesure où il est demandé à la Cour d'effectuer un contrôle au regard de l'article 179 de la Constitution.

A.5.2. En ce qui concerne la violation alléguée des règles répartitrices de compétence, le Gouvernement flamand attire l'attention sur la compétence de principe des régions en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, ainsi que sur l'arrêt n° 168/2004, dans lequel la Cour a jugé que l'exercice de cette compétence suppose que les régions puissent prendre dans ces matières les mesures d'exécution nécessaires.

Selon le Gouvernement flamand, le législateur décrétoal dispose tout autant de la compétence de déterminer les moyens qui peuvent être utilisés pour diligenter et forcer l'exécution des mesures de réparation et pour déterminer les cas dans lesquels une astreinte peut être recouvrée. A cet égard, le législateur décrétoal a également le pouvoir de désigner l'instance amenée à se prononcer sur les demandes de recouvrement partiel ou de suspension temporaire du recouvrement de l'astreinte, ce qui a été fait par la disposition en cause.

A.5.3. Le fait que le législateur décrétoal ne se soit pas immiscé dans l'organisation de l'ordre judiciaire et dans les compétences du juge judiciaire ressort, selon le Gouvernement flamand, de la nature et de la portée de la décision du Conseil supérieur de la politique de maintien et du degré de compétence du Conseil supérieur par rapport au juge ordinaire.

Il s'agit en substance d'une gratification consacrée par un décret, à charge de la Région flamande. Le véritable objet de la décision du Conseil supérieur ne concerne pas l'astreinte elle-même mais une modalité de son recouvrement.



Le Conseil supérieur de la politique de maintien ne peut pas intervenir dans la compétence du juge ayant prononcé l'astreinte de supprimer, suspendre ou réduire l'astreinte en soi en vertu de l'article 1385<sup>quinquies</sup> du Code judiciaire. Le Conseil supérieur ne peut pas davantage procéder à une remise définitive des astreintes ou déclarer celles-ci inexigibles dans leur totalité.

Le juge ayant prononcé l'astreinte peut seulement la moduler si le condamné se trouve dans l'impossibilité d'exécuter la condamnation assortie d'une astreinte. Cette décision concerne la condamnation elle-même à une astreinte.

Le Conseil supérieur de la politique de maintien apprécie en revanche si l'astreinte exigible peut être recouvrée lorsque le recouvrement intégral et immédiat a perdu son sens, compte tenu de l'attitude de l'intéressé dans l'exécution de la condamnation principale.

Il n'est dès lors pas porté atteinte à l'autorité de la chose jugée attachée à la décision du juge ayant prononcé l'astreinte, de sorte que les dispositions en cause n'empiètent sur aucune compétence fédérale.

A.5.4. Quant à la seconde partie des questions préjudicielles, le Gouvernement flamand affirme en premier lieu que les questions manquent en fait dans la mesure où elles semblent considérer que les décisions du Conseil supérieur de la politique de maintien portent atteinte à des décisions judiciaires passées en force de chose jugée.

A.5.5. Subsidiairement, le Gouvernement flamand soutient que la décision du Conseil supérieur de la politique de maintien n'intervient pas dans l'astreinte en soi mais seulement dans les modalités de recouvrement d'une astreinte devenue exigible par une autorité qui intente l'action en réparation.

Le Gouvernement flamand renvoie à l'arrêt n° 5/2009, dans lequel la Cour a jugé que même après une décision judiciaire, l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation pouvait concerner la date et les modalités d'exécution de la mesure de réparation imposée, dès lors que cela n'implique pas qu'il serait fait obstacle à l'exécution en tant que telle d'une décision judiciaire.

A.5.6. Selon le Gouvernement flamand, il peut aussi être tenu compte de la qualité des parties concernées. Les dispositions en cause s'appliquent uniquement au recouvrement d'astreintes par le fonctionnaire urbaniste régional ou par le collège des bourgmestre et échevins.

Les autorités publiques qui intentent l'action en réparation agissent dans l'intérêt général de l'aménagement du territoire que poursuit la Région flamande. Par conséquent, il n'est pas manifestement déraisonnable que le législateur décréte ait confié au Conseil supérieur de la politique de maintien, en tant qu'organe de l'administration active de cette même Région, le soin de décider, le cas échéant, qu'une astreinte devenue exigible n'est recouvrée que partiellement ou fait l'objet d'une suspension.

A.5.7. Selon le Gouvernement flamand, il faut tenir compte en outre de la circonstance que les dispositions en cause ont seulement trait au recouvrement d'astreintes qui sont imposées en tant que moyen de contrainte dans le cadre de la répression d'infractions urbanistiques.

Il va de soi que le Conseil supérieur de la politique de maintien doit exercer son pouvoir de décision de manière conforme à la Constitution et ne peut imposer d'interdictions qui ont pour effet de remettre définitivement des astreintes encourues ou de les déclarer complètement irrécouvrables.

L'impossibilité d'exécuter la condamnation principale ne motive pas la demande adressée au Conseil supérieur de la politique de maintien. Le Conseil supérieur tient particulièrement compte des actions entreprises et des engagements pris par le contrevenant en ce qui concerne l'exécution correcte de la condamnation principale.

En outre, la décision du Conseil supérieur de la politique de maintien ne peut jamais concerner les frais de justice et d'exécution exposés.

Qui plus est, le Conseil supérieur ne peut pas procéder à la remise complète des astreintes exigibles.

Enfin, rien n'empêche le contrevenant de choisir, à la suite d'une décision du Conseil supérieur de la politique de maintien, de saisir le juge ayant prononcé l'astreinte s'il peut démontrer qu'il est dans l'impossibilité de satisfaire à la condamnation principale.

Le Gouvernement flamand rappelle qu'une décision du Conseil supérieur de la politique de maintien est toujours guidée par le bon aménagement du territoire. Il fait référence à cet égard à l'article 6.1.6, § 2, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire et au « Handhavingsplan Ruimtelijke Ordening 2010 » (Plan de police de l'aménagement du territoire 2010) de l'autorité flamande.

A.5.8. Le Gouvernement flamand conclut que la seconde partie des questions préjudicielles appelle une réponse négative dans la mesure où elle concerne la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6.1 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Dans la mesure où cette partie concerne l'article 179 de la Constitution et le principe de légalité qu'il contient, le Gouvernement flamand observe enfin que les dispositions en cause fournissent précisément un fondement légal.

A.6. Dans son mémoire en réponse, Christiaan De Wandeleer répète en grande partie son argumentation précédente.

Il précise encore qu'étant donné que le législateur décrétole est compétent pour fixer les modalités des mesures de réparation relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme et pour déterminer les cas dans lesquels une astreinte peut être imposée, il est aussi compétent pour permettre de renoncer à des astreintes déjà prononcées ou à en suspendre temporairement le recouvrement.

La compétence du Conseil supérieur de la politique de maintien est expressément consacrée par voie décrétole pour faire une distinction nette avec la compétence du juge ayant prononcé l'astreinte sur la base de l'article 1385quinquies du Code judiciaire.

Le pouvoir de décision du Conseil supérieur n'intervient pas dans les astreintes mais seulement au niveau du recouvrement final de celles-ci.

Christiaan De Wandeleer maintient que les dispositions en cause ne sont pas contraires aux normes de référence citées dans les questions préjudicielles.

- B -

B.1.1. Les trois questions préjudicielles identiques posées dans les affaires jointes n<sup>os</sup> 5896, 5897 et 5898 portent sur les articles 6.1.6, § 2, alinéa 2, et 6.1.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009.

B.1.2. L'article 6.1.6, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans sa version antérieure à son abrogation par l'article 21 du décret flamand du 25 avril 2014 concernant le maintien du permis d'environnement, qui n'est pas encore entré en vigueur, dispose :

« Le Conseil supérieur est un organisme d'administration active.

Ses avis, ainsi que les décisions mentionnées dans l'article 6.1.21, sont de tout temps fondés sur des motifs tirés :

1° du droit, y compris des principes généraux de bonne administration, comme ces derniers s'appliquent spécifiquement dans le secteur de l'aménagement du territoire;

2° de la répercussion des infractions sur les droits de tiers et sur l'aménagement local, c'est-à-dire le niveau de bon aménagement du territoire des parcelles avoisinantes qui aurait été réalisé s'il n'y avait pas eu de préjudice en conséquence d'un délit, visé à l'article 6.1.1 ».

B.1.3. L'article 6.1.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans sa version antérieure à son abrogation par l'article 21 du décret flamand du 25 avril 2014 concernant le maintien du permis d'environnement, qui n'est pas encore entré en vigueur, dispose :

« Le Conseil supérieur peut décider en conséquence d'une requête motivée qu'une astreinte devenue exigible, comme mentionnée dans l'article 6.1.41, § 3, ne sera que partiellement recouvrée ou que ce recouvrement sera temporairement suspendu. Lors de son jugement, le Conseil supérieur tient spécifiquement compte des actions entreprises et des engagements pris par le contrevenant en vue d'assurer une exécution correcte de la condamnation principale.

Une mesure mentionnée dans le premier alinéa ne s'applique jamais aux frais de justice et d'exécution que l'administration responsable du recouvrement de l'astreinte a réalisés ».

B.2. La première partie des questions préjudicielles invite la Cour à se prononcer sur la conformité des dispositions en cause aux 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.

Il ressort des arrêts de renvoi que la question est plus précisément de savoir si, en conférant au Conseil supérieur de la politique de maintien le pouvoir de décider, dans les cas où l'astreinte est prononcée à la demande de l'inspecteur urbaniste ou du collège des bourgmestre et échevins, que les astreintes devenues exigibles en raison de l'inexécution de mesures de réparation consécutives à une infraction à la réglementation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ne peuvent être recouvrées que partiellement ou que le recouvrement de celles-ci est temporairement suspendu, le législateur décréte « porte atteinte au(x) pouvoir(s) des juridictions, ce qui constitue une matière relevant en principe de la compétence réservée du législateur fédéral ».

B.3.1. L'article 6.1.41, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose :

« Outre la peine, le tribunal peut ordonner de remettre le lieu en son état initial ou de cesser l'utilisation contraire, et/ou d'exécuter des travaux de construction ou d'adaptation et/ou de payer une amende égale à la plus-value acquise par le bien suite à l'infraction. Ceci se fait, sans préjudice de l'article 6.1.7 et de l'article 6.1.8, à la requête de l'inspecteur urbaniste, ou du Collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle les travaux, les actes ou les modifications visés à l'article 6.1.1 ont été exécutés. [...] ».

B.3.2. En ce qui concerne l'article 149, § 1er, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, qui est le prédécesseur de l'article 6.1.41, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, la Cour a jugé par son arrêt n° 57/2002, du 28 mars 2002 :

« B.3. La Cour doit examiner si, en cas d'infraction en matière d'aménagement du territoire, les régions sont compétentes pour faire ordonner des mesures de réparation par le juge et si elles peuvent décider à cet égard que ce juge fixe le délai d'exécution de la mesure et l'astreinte due par jour de retard.

[...]

B.4.1. 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.

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.

B.4.2. 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.4.3. Leur compétence en matière d'aménagement du territoire ne permet pas aux régions d'édicter des règles relatives à la compétence des juridictions et à la procédure applicable devant celles-ci. En vertu des articles 145 et 146 de la Constitution, c'est au législateur fédéral seul qu'il appartient de définir les compétences des juridictions. Le pouvoir de fixer les règles de procédure devant les juridictions appartient à ce dernier en vertu de sa compétence résiduaire.

B.5.1. L'exercice par les régions de leur compétence en matière d'aménagement du territoire suppose qu'elles puissent déterminer les mesures permettant de restaurer le bon aménagement du territoire après que celui-ci a été perturbé.

B.5.2. En vertu de l'article 149, § 1er, du décret sur l'aménagement du territoire, le tribunal ordonne de remettre les lieux en leur état initial ou de cesser l'utilisation contraire, et/ou d'exécuter des travaux de construction ou d'adaptation et/ou de payer une somme d'argent égale à la plus-value acquise par le bien suite à l'infraction.

Ces mesures ne sont pas des peines. Toutefois, étant donné qu'elles sont subordonnées à la constatation d'une infraction, la demande concernant ces mesures est liée à l'action publique.

B.5.3. L'article 149, § 1er, du décret sur l'aménagement du territoire détermine les mesures qui peuvent être ordonnées en vue de restaurer le bon aménagement du territoire. Il ne désigne pas la juridiction qui est compétente pour ordonner les mesures concernées; ces mesures seront ordonnées par la juridiction qui est compétente par application des règles de procédure établies par le législateur fédéral.

B.5.4. Les mesures de réparation établies à l'article 149, § 1er, du décret sur l'aménagement du territoire entrent dans le concept de restitution utilisé par l'article 44 du Code pénal.

B.5.5. Bien qu'elle ait un caractère civil, la restitution est liée à l'ordre public et est, par certains aspects, un accessoire indivisiblement lié à la sanction pénale; en effet, elle est le prolongement de celle-ci puisqu'elle tend - au-delà de la condamnation pénale - à empêcher que subsiste une situation perpétuant l'infraction.

B.5.6. En tant qu'il dispose que le juge ordonne les mesures de réparation et fixe le délai d'exécution de celles-ci, l'article 149, § 1er, du décret sur l'aménagement du territoire est conforme à l'habilitation donnée au législateur décentral par l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 : le droit d'ériger en infraction les manquements aux décrets et d'établir les peines punissant ces manquements implique celui d'imposer l'élimination de l'objet de l'infraction et d'en régler les modalités.

#### *En ce qui concerne l'astreinte*

B.6.1. En vertu de l'article 149, § 1er, *in fine*, du décret sur l'aménagement du territoire, le tribunal fixe, ' sur requête de l'inspecteur urbaniste ou du collège des bourgmestre et échevins, une astreinte par journée de retard dans la mise en œuvre de la mesure de réparation '.

B.6.2. Les règles relatives à l'astreinte sont contenues dans les articles 1385*bis* à 1385*nonies* du Code judiciaire. Étant donné qu'elles régissent certains aspects de la procédure applicable devant les juridictions, ces règles sont en principe du ressort du législateur fédéral.

B.6.3. L'astreinte est un moyen de coercition pour obtenir l'exécution d'une décision judiciaire, qui consiste en une obligation de faire, de ne pas faire ou de donner une chose. Elle ne s'applique pas aux obligations de paiement de sommes d'argent, dont le respect peut s'obtenir à l'aide des voies d'exécution ordinaires (article 1er de la loi uniforme relative à l'astreinte; exposé des motifs commun de la Convention Benelux portant loi uniforme relative à l'astreinte, *Doc. parl.*, Chambre, 1977-1978, n° 353/1, p. 16).

L'absence d'intention du législateur décrétoal d'obliger le juge à infliger l'astreinte, si elle est demandée, lorsque la mesure de réparation consiste dans le paiement d'une somme d'argent égale à la plus-value, peut se déduire des termes de l'article 149, § 1er, *in fine*. Il peut être inféré de l'utilisation des termes 'exécution des mesures de réparation', 'délai d'exécution' et 'retard dans la mise en œuvre de la mesure de réparation' que le législateur décrétoal a voulu limiter l'application de l'astreinte aux mesures de réparation consistant en une obligation de faire ou de ne pas faire, à savoir la remise du lieu en son état initial, la cessation de l'utilisation contraire ou l'exécution de travaux de construction ou d'adaptation.

B.6.4. En ce qu'elle a pour objet de renforcer la mesure de réparation, l'astreinte est elle-même liée à l'action pénale et, pour les motifs exposés en B.5.5 et B.5.6, il entre dans la compétence du législateur décrétoal de décider dans quel cas elle peut être infligée à la partie pénalement condamnée afin de garantir l'exécution de la mesure ordonnée en vue de faire cesser l'infraction.

B.6.5. Il s'ensuit que l'article 149, § 1er, dernier alinéa, du décret litigieux ne viole pas les règles répartitrices de compétences.

B.6.6. Sans doute peut-on se demander si l'article 1er, alinéa 1er, de la loi uniforme relative à l'astreinte, annexée à la Convention Benelux du 26 novembre 1973, selon lequel le juge « peut », à la demande d'une partie, condamner l'autre partie à une astreinte, peut s'interpréter comme interdisant d'obliger le juge à condamner à une astreinte dès qu'elle est demandée.

Dès lors que la Cour a tranché la question du respect des règles répartitrices de compétences, ce n'est pas à elle, mais à la Cour de justice Benelux qu'il appartiendrait, si le juge *a quo* estimait devoir l'interroger, de trancher cette question d'interprétation, en vertu de l'article 4 de la Convention Benelux ».

B.3.3. La Cour a confirmé cette jurisprudence en des termes identiques par son arrêt n° 152/2002, du 15 octobre 2002.

B.4.1. L'article 8 du 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 remplacé l'article 149, § 1er, précité, par ce qui suit :

« Outre la peine, le tribunal peut ordonner de remettre le lieu en son état initial ou de cesser l'utilisation contraire, et/ou d'exécuter des travaux de construction ou d'adaptation et/ou de payer une amende égale à la plus-value acquise par le bien suite à l'infraction. Ceci se fait sur requête de l'inspecteur urbaniste, ou du Collège des bourgmestre et échevins de la commune sur le territoire de laquelle les travaux, opérations ou modifications visés à l'article 146 ont été exécutés. Lorsque ces infractions datent d'avant le 1er mai 2000, un avis conforme préalable du Conseil supérieur de la Politique de Réparation est requis ».

B.4.2. Saisie d'un recours en annulation dirigé contre cette disposition, la Cour a jugé, par son arrêt n° 14/2005 du 19 janvier 2005, en particulier à propos de l'article 9 de ce décret du 4 juin 2005 :

« B.28. L'article 153, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999 dispose :

‘ Lorsque le lieu n'est pas remis en état dans le délai fixé par le tribunal, qu'il n'est pas mis fin dans le délai fixé à l'utilisation contraire ou que les travaux de construction ou d'adaptation ne sont pas exécutés dans ce délai, la décision du juge visé[e] aux articles 149 et 151, ordonne que l'inspecteur urbaniste, le Collège des bourgmestre et échevins et le cas échéant, la partie civile peuvent prévoir [lire : pourvoir] d'office à l'exécution. ’

L'article 9 repris ajoute que ‘ pour les infractions datant d'avant le 1er mai 2000, l'exécution d'office du jugement ou de l'arrêt par l'inspecteur urbaniste ne peut être entamée qu'après avis conforme du Conseil supérieur de la Politique de Réparation ’.

B.29. En cas de mesure de réparation ordonnée par le tribunal, le contrevenant doit exécuter le jugement dans le délai imposé par le tribunal. Le contrevenant en informe immédiatement l'inspecteur urbaniste et le collège des bourgmestre et échevins, par lettre recommandée ou par remise contre récépissé (article 152, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999).

Lorsque le lieu n'est pas remis en état dans le délai fixé par le tribunal, qu'il n'est pas mis fin, dans le délai fixé, à l'utilisation contraire ou que les travaux de construction ou d'adaptation ne sont pas exécutés dans ce délai, la décision du juge ordonne que l'inspecteur urbaniste, le collège des bourgmestre et échevins et, le cas échéant, la partie civile peuvent pourvoir d'office à l'exécution dudit jugement (article 153, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999).

B.30. Pour les infractions antérieures au 1er mai 2000, l'inspecteur urbaniste doit obtenir l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation avant de pouvoir faire usage de cette autorisation.

Le législateur décrétoal entendait, par la disposition en cause, ‘ faire exécuter d'office, de manière uniforme et équitable, les arrêts et jugements relatifs aux infractions antérieures au 1er mai 2000 ’ (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/7, p. 39). Selon le législateur décrétoal, ‘ il faut qu'il y ait un organe autonome et indépendant, détaché de toute influence

politique, qui évalue les décisions de l'inspecteur urbaniste régional et qui les contrôle au regard du principe d'égalité et du principe du raisonnable ' (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/1, p. 7).

B.31. Le Conseil supérieur de la politique de réparation a été conçu, non comme une juridiction à laquelle les tiers peuvent s'adresser ou qui puisse les lier, mais bien comme un organe consultatif (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/1, p. 8). La disposition entreprise ne porte atteinte ni à la compétence que l'article 40, alinéa 2, de la Constitution attribue au Roi, ni à la compétence du législateur fédéral en matière d'organisation judiciaire.

Lorsque l'inspecteur urbaniste veut procéder à l'exécution d'office d'une mesure de réparation ordonnée par le juge, l'avis conforme du Conseil supérieur porte notamment sur le moment auquel cette mesure sera exécutée et sur les modalités d'exécution (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/1, pp. 8-9).

B.32. Le législateur décretaal pouvait dès lors, sans méconnaître les règles répartitrices de compétences citées par la partie requérante, soumettre l'autorisation de l'inspecteur urbaniste à une obligation d'avis.

Par ailleurs, cette obligation d'avis n'empêche pas que le collège des bourgmestre et échevins ou la partie civile, pour autant qu'ils y soient habilités par le jugement ou par l'arrêt, procèdent d'office à l'exécution de la mesure de réparation, sans devoir demander l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation ».

B.4.3. Par cet arrêt n° 14/2005, à la suite d'un moyen soulevé d'office, la Cour a en outre jugé, dans le droit fil de l'arrêt antérieur n° 136/2004 du 22 juillet 2004 :

« B.52. En vertu de l'article 149, § 1er, alinéa 1er, dernière phrase, remplacé par l'article 8 entrepris, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, les demandes de réparation relatives à des infractions antérieures au 1er mai 2000 doivent désormais faire l'objet d'un avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation.

B.53. Le Conseil supérieur de la politique de réparation compte sept membres, dont quatre ont exercé pendant cinq ans au moins - et au moins dix ans en ce qui concerne le président - les fonctions de magistrat près les cours et tribunaux ou au Conseil d'Etat et dont les trois autres ont une expérience pertinente de cinq ans au moins en matière d'aménagement du territoire.

La création du Conseil supérieur de la politique de réparation répond au besoin d'un ' organe autonome et indépendant, détaché de toute influence politique, qui évalue les décisions de l'inspecteur urbaniste régional et qui les contrôle au regard du principe d'égalité et du principe du raisonnable ' (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/1, p. 7).



B.54. Il relève de la liberté d'appréciation du législateur décrétaal de laisser le choix de la mesure de réparation en matière d'aménagement du territoire à l'autorité jugée la plus apte à cette fin. Il doit toutefois, ce faisant, respecter les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.55. Si le législateur décrétaal juge qu'il est nécessaire à la cohérence de la politique de réparation que la demande de réparation soit précédée d'un avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation, la Cour n'aperçoit pas pourquoi cette exigence s'appliquerait à certaines infractions et non à d'autres.

Comme l'indiquent les travaux préparatoires, la date du 1er mai 2000 est certes ' une date objective [...], à savoir la date à laquelle le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire est entré en vigueur ' (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/7, p. 16), mais cette date n'a aucun lien avec le but de la disposition en cause. On n'aperçoit pas, en particulier, pour quels motifs une politique de réparation cohérente serait plus nécessaire pour les infractions commises avant le 1er mai 2000 que pour celles commises après cette date.

B.56. Il en va de même à l'égard de l'article 153, alinéa 2, du décret du 18 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 9, 1°, entrepris, en vertu duquel pour les infractions datant d'avant le 1er mai 2000, l'exécution d'office du jugement ou de l'arrêt par l'inspecteur urbaniste ne peut être entamée qu'après avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation. Ainsi qu'il a été observé au B.30, le législateur décrétaal entendait, à travers cette disposition, s'agissant des infractions antérieures au 1er mai 2000, que l'exécution d'office des arrêts et jugements soit uniforme et juste. De nouveau, l'on n'aperçoit pas en quoi, pour les infractions antérieures au 1er mai 2000, une politique de réparation cohérente serait plus nécessaire que pour les infractions commises après cette date.

B.57. L'article 149, § 1er, alinéa 1er, dernière phrase, du décret du 18 mai 1999, remplacé par l'article 8, 1°, entrepris du décret du 4 juin 2003, et l'article 153, alinéa 2, du décret du 18 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 9, 1°, entrepris, du décret du 4 juin 2003, violent les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant qu'ils font référence à la date du 1er mai 2000 ».

B.5.1. Par son arrêt n° 5/2009, du 15 janvier 2009, la Cour a jugé :

« B.1.1. La question préjudicielle concerne l'article 153 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par le décret du 4 juin 2003, qui dispose, après l'annulation, à l'alinéa 2, par l'arrêt n° 14/2005 du 19 janvier 2005 de la Cour, des mots ' datant d'avant le 1er mai 2000 ' qui suivaient les mots ' Pour les infractions ' :

' Lorsque le lieu n'est pas remis en état dans le délai fixé par le tribunal, qu'il n'est pas mis fin dans le délai fixé à l'utilisation contraire ou que les travaux de construction ou d'adaptation ne sont pas exécutés dans ce délai, la décision du juge visé aux articles 149 et 151, ordonne que l'inspecteur urbaniste, le Collège des bourgmestre et échevins et le cas échéant, la partie civile peuvent prévoir [lire : pourvoir] d'office à l'exécution.

Pour les infractions, l'exécution d'office du jugement ou de l'arrêt par l'inspecteur urbaniste ne peut être entamée qu'après avis conforme du Conseil supérieur de la Politique de Réparation.

[...]’.

B.1.2. Il ressort des données de l'affaire que seul est en cause en l'espèce l'alinéa 2 de l'article 153 précité, inséré par l'article 9 du 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 ’. La Cour limite son examen à cette disposition.

B.2. La disposition en cause est interprétée par la juridiction *a quo* en ce sens que l'obligation pour l'inspecteur urbaniste de recueillir l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation ne s'applique que lorsque celui-ci a l'intention de procéder à l'exécution d'office d'une mesure de réparation.

L'appelant devant le juge *a quo* estime que l'avis devrait également être recueilli avant que l'inspecteur urbaniste ne procède au recouvrement de l'astreinte infligée à la personne condamnée à défaut d'exécution par elle de la mesure de réparation, sans quoi le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution serait violé.

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 décrétole 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.4.1. A la différence de l'hypothèse de l'intervention du Conseil supérieur de la politique de réparation préalable à toute intervention judiciaire (article 149, § 1er, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été modifié par le décret du 4 juin 2003), l'intervention du Conseil supérieur de la politique de réparation visée dans l'article 153 en cause de ce même décret se situe après la condamnation judiciaire.

B.4.2. Durant la phase préalable à la demande de mesure de réparation par l'inspecteur urbaniste ou par le collège des bourgmestre et échevins, l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation peut porter aussi bien sur la légalité de la demande de réparation projetée que sur l'opportunité de la mesure de réparation proposée, compte tenu de l'aménagement local du territoire.

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.5. La question préjudicielle concerne la différence de traitement entre les personnes qui sont condamnées par le juge à une mesure de réparation et qui, en l'absence d'exécution volontaire de celle-ci, peuvent être confrontées à une exécution d'office ou au recouvrement d'une astreinte. La question se pose plus particulièrement de savoir s'il est discriminatoire, dans l'interprétation donnée de l'article 153, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par le décret du 4 juin 2003, que l'inspecteur urbaniste ne soit pas obligé de recueillir l'avis (conforme) du Conseil supérieur de la politique de réparation avant de poursuivre, à l'égard d'une catégorie de personnes, le recouvrement de l'astreinte, alors qu'il est tenu de recueillir cet avis lorsqu'il exécute la mesure de réparation d'office à l'égard d'une autre catégorie de personnes.

B.6. Cette distinction est fondée sur un critère objectif, à savoir la nature de la mesure de contrainte en cas de non-exécution volontaire de la mesure de réparation par l'intéressé lui-même. Ce critère est déterminant pour l'intervention ou la non-intervention du Conseil supérieur de la politique de réparation et est lié à l'objectif du législateur décréteur, tel qu'il est défini en B.3 et en B.4.3, qui vise à ne soumettre à l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation que les modalités de l'exécution d'office de la mesure de réparation décidées par l'inspecteur urbaniste.

Etant donné que le tribunal a déjà jugé, dans l'intervalle, de l'opportunité de la condamnation complémentaire à une astreinte, il est raisonnablement justifié que le Conseil supérieur de la politique de réparation ne soit pas associé au recouvrement éventuel de l'astreinte, lequel est indépendant de la mesure de réparation d'office décidée par l'inspecteur urbaniste.

B.7. Enfin, il n'est pas déraisonnable de ne pas exiger d'avis (conforme) du Conseil supérieur de la politique de réparation quant à la décision de l'inspecteur urbaniste de réclamer l'astreinte. Une telle action n'est que l'éventuelle conséquence de la non-exécution volontaire d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée, liée à la compétence du juge de renforcer la condamnation par une astreinte. En outre, en vertu de l'article 1385quinquies du Code judiciaire, le juge qui a ordonné l'astreinte peut, à la demande de la personne condamnée et sans limitation dans le temps, en prononcer la

suppression, en suspendre le cours durant le délai qu'il indique ou la réduire si l'intéressé est dans l'impossibilité définitive ou temporaire, totale ou partielle, de satisfaire à la condamnation principale.

B.8. Il découle de ce qui précède que la question préjudicielle appelle une réponse négative ».

B.5.2. Par son arrêt n° 52/2011, du 6 avril 2011, la Cour a jugé en ce qui concerne les articles 149, § 1er, et 151 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, dans leur version modifiée par le décret du 4 juin 2003 et préalablement à la modification effectuée par le décret du 27 mars 2009 mais consécutivement à l'annulation partielle effectuée par l'arrêt n° 14/2005 précité :

« B.2. Dans l'interprétation des dispositions en cause retenue par le juge *a quo*, il est considéré que lorsque l'inspecteur urbaniste requiert la mesure de réparation devant le juge civil, un avis conforme préalable du Conseil supérieur de la politique de réparation n'est pas nécessaire, alors que c'est le cas lorsque l'inspecteur urbaniste requiert la mesure de réparation devant la juridiction pénale.

B.3.1. Dans cette interprétation, une différence de traitement naît entre la catégorie des personnes qui – comme la SA ' V.E.R.O. ' - sont citées devant le juge civil en vue d'entendre ordonner une mesure de réparation et qui ne bénéficient pas de la garantie que cette demande soit fondée sur un avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation, et la catégorie des personnes qui sont citées devant le juge pénal et qui bénéficient de cette garantie.

B.3.2. Rien ne justifie qu'un avis préalable du Conseil supérieur de la politique de réparation ne soit pas nécessaire pour l'introduction de la demande de réparation par l'inspecteur urbaniste ou le collège des bourgmestre et échevins (ci-après : l'action publique en réparation) devant le juge civil, alors que cette exigence est requise par l'article 149, § 1er, alinéa 1er, deuxième phrase, du décret du 18 mai 1999, en vue de mener une politique de réparation cohérente, lorsque l'action publique en réparation est introduite devant le juge pénal.

La différence de traitement créée par cette interprétation est due au seul fait que, par un oubli de nature légistique, l'article 151 du décret du 18 mai 1999, qui renvoie aux articles 149, § 1er, alinéa 2 et suivants, de ce même décret, n'a pas été adapté lorsque l'obligation de recueillir l'avis préalable du Conseil supérieur de la politique de réparation a été inscrite, par le décret du 4 juin 2003, dans l'article 149, § 1er, alinéa 1er, première phrase, du décret du 18 mai 1999.

Dans l'interprétation du juge *a quo*, les dispositions en cause ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution et la première question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.3.3. Dans une autre interprétation des dispositions en cause, confirmée par le Gouvernement flamand, il y a lieu de recueillir l'avis conforme du Conseil supérieur de la

politique de réparation préalablement à toute action publique en réparation, que cette action soit intentée devant le juge civil ou devant le juge pénal; dans ce cas, la différence de traitement dénoncée n'existe pas.

Dans cette interprétation, les dispositions en cause sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution et la première question préjudicielle appelle une réponse négative ».

B.6.1. Le décret flamand du 27 mars 2009 adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien a transformé le Conseil supérieur de la politique de réparation en Conseil supérieur de la politique de maintien et en a étendu les compétences.

Outre ses fonctions consultatives, qui ont été étendues, le Conseil supérieur de la politique de maintien s'est vu conférer un pouvoir de décision spécifique dans le cadre du recouvrement des astreintes.

L'article 52 de ce décret du 27 mars 2009 dispose :

« Dans le titre V, chapitre Ier, du [décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire], est insérée une section 2/1, qui est composée des articles 148/1 à 148/34 [lire : 148/35] inclus et qui est rédigée comme suit :

‘ SECTION 2/1. - Conseil supérieur de la Politique de Maintien

Sous-section 1re. - Création et mission

Art. 148/1. § 1er. Le Ministère flamand de l'Aménagement du Territoire, de la Politique du Logement et du Patrimoine immobilier constitue un Conseil supérieur de la Politique de Maintien, dénommé ci-après le Conseil supérieur.

§ 2. Le Conseil supérieur est un organisme d'administration active.

Ses avis, ainsi que les décisions mentionnées dans l'article 148/16, sont de tout temps fondés sur des motifs tirés :

1° du droit, y compris des principes généraux de bonne administration, comme ces derniers s'appliquent spécifiquement dans le secteur de l'aménagement du territoire;

2° de la répercussion des infractions aux droits de tiers et à l'aménagement local, c'est-à-dire le niveau de bon aménagement du territoire des parcelles avoisinantes qui aurait été réalisé s'il n'y avait pas eu de préjudice en conséquence d'un délit, comme mentionné dans l'article 146.

§ 3. Le Gouvernement flamand ne donne jamais d'instructions par rapport au traitement de dossiers concrets soumis au jugement du Conseil supérieur.

Sous-section 2. – Compétences

[...]

Section 4. - Compétence spécifique en matière de recouvrement d'astreintes

Art. 148/16. § 1er. Le Conseil supérieur peut décider en conséquence d'une requête motivée qu'une astreinte devenue exigible, comme mentionnée dans l'article 149, § 1er/2, ne sera que partiellement recouverte ou que ce recouvrement sera temporairement suspendu. Lors de son jugement, le Conseil supérieur tient spécifiquement compte des actions entreprises et des engagements pris par le contrevenant en vue d'assurer une exécution correcte de la condamnation principale.

Une mesure mentionnée dans le premier alinéa ne s'applique jamais aux frais de justice et d'exécution que l'administration responsable du recouvrement de l'astreinte a réalisés.

[...] ».

B.6.2. Lors de la coordination effectuée par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009, l'article 148/1, § 2, alinéa 2, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire est devenu l'article 6.1.6, § 2, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui est la première disposition en cause citée en B.1.2.

Lors de la coordination effectuée par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009, l'article 148/16, § 1er, du décret précité du 18 mai 1999 est devenu l'article 6.1.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui est la seconde disposition en cause citée en B.1.3.

B.6.3. Les travaux préparatoires de l'article 52 du décret précité du 27 mars 2009 mentionnent notamment :

« Brève analyse des nouveaux articles du décret du 18 mai 1999

Article 148/1

706. Le Conseil supérieur *de la politique de réparation*, dont la création, la composition, le fonctionnement et les compétences sont réglés actuellement par l'article 9bis du décret du 18 mai 1999, est transformé en un Conseil supérieur *de la politique de maintien*.

Le Conseil supérieur est un organe de l'administration active (= une autorité administrative, et non une juridiction) doté d'une fonction spécifique.

Le Conseil soutient l'inspection de l'urbanisme et les autorités locales poursuivantes dans leur mission de police de l'aménagement du territoire, par une délibération active sur la manière dont les règles et principes juridiques divers s'articulent entre eux (= contrôle de la légalité), dans le cadre de laquelle il est particulièrement tenu compte de la répercussion des infractions en question sur les droits des tiers et sur l'aménagement local (= contrôle d'opportunité limité).

Le Conseil se situe donc à un niveau égal, ni inférieur, ni supérieur, aux autorités chargées de la police de l'aménagement du territoire.

Ceci explique deux choses.

Primo. La compétence consultative et le pouvoir de décision du Conseil supérieur sont subordonnés à des critères d'appréciation décrets : le droit et la répercussion des infractions sur les droits des tiers et sur l'aménagement local.

Secundo. L'inspecteur urbaniste régional et le collège des bourgmestre et échevins d'une commune émancipée (en ce qui concerne les points à l'ordre du jour qui traitent des actions et des mesures de cette commune) peuvent assister aux réunions du Conseil supérieur et donner un avis (non contraignant) (nouvel article 148/26 du décret du 18 mai 1999).

707. Le § 3 contient une interdiction générale faite au Gouvernement flamand d'intervenir dans les délibérations concernant des dossiers concrets. La délibération interactive qui a lieu au sein du Conseil supérieur constitue une garantie importante d'une prise de décision démocratique. Il n'est dès lors pas souhaitable que cette prise de décision soit contrecarrée par des interventions orientées de la part du pouvoir exécutif.

Ceci est indépendant de la possibilité de faire figurer dans le ' Handhavingsplan ' (Plan de police de l'aménagement du territoire) certaines lignes directrices génériques relatives au traitement simplifié des demandes d'avis (nouvel article 147/1, § 1er, alinéa 2, 3°, du décret du 18 mai 1999) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 251).

#### « *Éléments juridiques*

Situation par rapport au contentieux de la Cour constitutionnelle

708. Le Conseil supérieur exerce son pouvoir de contrôle dans l'intérêt général.

Ce lien avec l'intérêt général est garanti tant du point de vue procédural qu'au fond.

Au niveau procédural, en ce que le débat mené au sein d'un collège multidisciplinaire conduit à une prise de décision démocratique se fondant sur des points de vue multiples.

Quant au fond, en ce que l'intervention du Conseil supérieur est liée au ' droit ' et aux répercussions des infractions sur les droits des tiers et sur l'aménagement local.

709. Le Conseil supérieur, en tant qu'institution, s'inscrit donc parfaitement dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, conformément à laquelle il ressortit à la compétence des régions en matière d'aménagement du territoire de confier le choix de la mesure de réparation à l'autorité la plus apte à cet effet » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p 252).

« Article 148/16

743. L'article en projet implique que le Conseil supérieur pourra juger à l'avenir de demandes motivées visant à moduler le recouvrement d'astreintes devenues exigibles (suspension ou limitation du recouvrement). Une ' remise ' complète de l'astreinte ne fait pas partie des possibilités; cela pourrait, dans certains cas, être contraire à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui déclare que le droit à l'accès à une instance judiciaire ' *serait illusoire si l'ordre juridique interne d'un Etat contractant permettait qu'une décision judiciaire définitive et obligatoire reste inopérante au détriment d'une partie* '.

Naturellement, l'avis de l'inspecteur urbaniste ou, le cas échéant, celui du collègue des bourgmestre et échevins sera recueilli.

Le Conseil supérieur prend sa décision en respectant les critères fixés dans le nouvel article 148/1, § 2, alinéa 2, en projet, du décret du 18 mai 1999. Il est tenu compte en particulier des actions entreprises et des engagements pris par le contrevenant en vue d'assurer une exécution correcte de la condamnation principale.

Le régime s'inspire de la réglementation existante en matière de demandes de remise, de réduction ou de suspension du paiement des amendes administratives définies dans le décret du 18 mai 1999 (cf. article 156, § 2, §§ 3-6, du décret du 18 mai 1999).

744. Le système proposé s'applique au niveau du *recouvrement* d'une astreinte et doit être placé en dehors du champ d'application de l'article 1385quinquies du Code judiciaire. Cet article règle le pouvoir de modération *du juge* qui a imposé l'astreinte s'il y a impossibilité, pour le condamné, de satisfaire à la condamnation assortie d'une astreinte.

745. L'article 148/16, en projet, du décret du 18 mai 1999 doit cependant être interprété à la lumière du passage suivant de l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation du 19 juin 2006 ' sur la problématique du recouvrement de l'accroissement sans fin des astreintes, en l'absence d'exécution volontaire et d'office de la mesure de réparation ' :

*' Le recouvrement de l'astreinte encourue constitue, dans l'état actuel de la réglementation, une obligation pour les autorités. En particulier, ni l'inspecteur urbaniste ni le ministre, pas plus que le Conseil supérieur [de la politique de réparation], ne peuvent effectuer une remise des astreintes encourues.*

*Or, des situations peuvent se produire dans lesquelles cette remise devrait être possible. Que l'on pense au cas où une personne condamnée procède à l'exécution de la mesure de réparation en dehors du délai. Dans ce cas, les astreintes ne deviennent pas caduques tant que le procès-verbal d'exécution visé à l'article 153 du décret du 18 mai 1999 n'a pas été rédigé. Par conséquent, il se peut qu'en dépit de la volonté – certes tardive – du condamné d'exécuter la mesure, des astreintes soient encore dues en sus de l'exécution et pendant l'exécution de la condamnation principale. Dans ce cas, la " remise, la réduction ou la*



*suspension du paiement ” peuvent être retenues en tant que facteur “ atténuant ”. Le Conseil supérieur recommande pour cette raison de prévoir par voie décrétole la possibilité d’accorder des remises, ainsi que des réductions ou une suspension du paiement. Cette faculté s’inscrit également dans l’idée fondamentale, déjà citée à de multiples reprises, que c’est le condamné qui doit exécuter la réparation.*

*La désignation de l’organe qui doit être compétent en la matière pour accorder cette remise constitue une pure question d’opportunité.*

*Une intervention du législateur décrétole – qui semble compétent pour cela – est nécessaire. ’*

### *Eléments juridiques*

746. L’intervention décrétole en question doit se tenir clairement en dehors du champ des règles de la convention Benelux portant loi uniforme relative à l’astreinte et de l’article 1385quinquies du Code judiciaire (cf. *supra*).

747. La doctrine admet que la partie qui a demandé une astreinte peut choisir, après la condamnation, de ne pas recouvrer l’astreinte ou de ne la recouvrer que partiellement ou de suspendre pour quelque temps le recouvrement de celle-ci.

Ce pouvoir de décision n’intervient pas au niveau de l’astreinte encourue ou à requérir; il s’applique au niveau du recouvrement final.

Dès lors que les règles décrétoles en question jouent expressément sur ce niveau spécifique du recouvrement, elles ne peuvent dès lors pas porter atteinte à la Convention Benelux ou aux règles du Code judiciaire.

748. L’astreinte est en l’espèce recouvrée par l’inspecteur urbaniste ou, le cas échéant, par le collège des bourgmestre et échevins. Conformément à la doctrine mentionnée dans le numéro précédent, la décision visant à remettre, réduire ou à suspendre l’astreinte revient à première vue à ces administrations.

Cependant, pour que les autorités puissent accorder une ‘ gratification ’, l’article 179 de la Constitution exige l’intervention du législateur. La Cour des comptes a confirmé qu’en exécution de l’article 179 de la Constitution, seul le pouvoir législatif pouvait accorder une habilitation pour effectuer une remise de dettes (Cour des comptes, rapport à la Chambre des représentants, Bruxelles, octobre 2001, p. 42).

La notion de ‘ loi ’ au sens de l’article 179 de la Constitution comprend également celle de ‘ décret ’, puisque l’article précité de la Constitution est antérieur aux réformes de l’Etat belge.

Dès lors que le législateur décrétole est compétent en matière de droit de l’aménagement du territoire, en ce compris la police de l’aménagement du territoire, il est évident qu’il appartient à ce législateur décrétole de fixer, conformément à l’article 179 de la Constitution, les règles sur la base desquelles peut être accordée la ‘ gratification ’ consistant à réduire, à suspendre ou à renoncer au recouvrement d’une astreinte.

749. La section de législation du Conseil d'Etat a confirmé que le pouvoir législatif, intervenant dans le cadre de l'article 179 de la Constitution, pouvait confier ses pouvoirs (réglementaires) à un autre organe, dès lors que cet article stipule que la matière concernée doit être réglée ' en vertu ' d'une loi.

La délégation conférée au Conseil supérieur peut y trouver sa motivation » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, pp. 268-270).

B.7.1. Le Conseil supérieur de la politique de maintien est une institution qui a été créée dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme pour laquelle les régions sont compétentes en vertu de l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et, plus précisément, dans le cadre de l'application de cette politique.

La compétence des régions en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme suppose que les régions soient aussi compétentes pour déterminer les mesures de police de l'aménagement du territoire permettant de réaliser cette politique, y compris les modalités qui peuvent rendre ces mesures de police contraignantes.

B.7.2. La création du Conseil supérieur de la politique de réparation – le prédécesseur du Conseil supérieur de la politique de maintien – a été inspirée par le « besoin d'un organe autonome et indépendant, détaché de toute influence politique, qui évalue les décisions des inspecteurs urbanistes régionaux et les contrôle au regard du principe d'égalité et du principe du raisonnable » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/1, p. 7).

A l'instar de son prédécesseur, le Conseil supérieur de la politique de maintien est composé de sept membres. Le président et les membres-juristes sont titulaires du grade de master en droit et ont une expérience utile d'au moins dix ans en droit de l'aménagement du territoire flamand comme en matière de protection juridictionnelle contre l'action de l'administration. Les membres-experts ont une expérience utile d'au moins dix ans en matière d'aménagement du territoire flamand (article 6.1.24, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Le mandat de membre du Conseil supérieur est incompatible avec la qualité de membre d'une assemblée législative, d'un conseil provincial, d'un conseil communal, d'un conseil de district ou d'un conseil d'un centre public d'action sociale (article 6.1.26 du Code flamand de l'aménagement du territoire).

B.7.3. Le Conseil supérieur de la politique du maintien a été conçu par le législateur décrétoal comme un organe de l'administration active et non comme une juridiction (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 251).

Selon les travaux préparatoires, le Conseil supérieur soutient « l'inspection de l'urbanisme et les autorités locales poursuivant dans leur mission de police de l'aménagement du territoire, par une délibération active sur la manière dont les règles et principes juridiques divers s'articulent entre eux (= contrôle de légalité), dans le cadre de laquelle il tient particulièrement compte de la répercussion des infractions en question sur les droits des tiers et sur l'aménagement local (= contrôle d'opportunité limité) » (*ibid.*).

Comme le prévoit l'article 6.1.6, § 2, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, les avis comme les décisions visées à l'article 6.1.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire concernant les astreintes doivent en tout temps reposer sur des motifs tirés du droit, y compris les principes généraux de bonne administration tels que ceux-ci s'appliquent spécifiquement en matière d'aménagement du territoire, et de la répercussion des infractions sur les droits des tiers et sur l'aménagement local, à savoir le niveau d'un bon aménagement du territoire des parcelles voisines qui serait atteint si aucun préjudice résultant d'un délit mentionné dans l'article 6.1.1 n'avait été commis.

B.8.1. Il n'appartient pas au Conseil supérieur de la politique de maintien de porter atteinte à une condamnation judiciaire imposant une mesure de réparation en matière d'aménagement du territoire ou d'urbanisme, ni de mettre à néant une condamnation à une astreinte y afférente. Les travaux préparatoires des dispositions en cause ont expressément souligné qu'« une ' remise ' de l'astreinte ne fait pas partie des possibilités » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 268).

La décision du Conseil supérieur de la politique de maintien se situe au niveau de l'exécution de la condamnation judiciaire. Ainsi, la compétence spécifique qui lui est

conférée, en vertu de l'article 6.1.21, § 1er, en cause, du Code flamand de l'aménagement du territoire, porte uniquement sur la possibilité de suspendre temporairement l'exigibilité des astreintes prononcées ou de ne recouvrer que partiellement des astreintes exigibles, s'il est constaté que des actions sont entreprises et des engagements sont pris par le contrevenant en vue d'assurer une exécution correcte de la condamnation principale.

Par ailleurs, il ressort de l'article 6.1.21, combiné avec l'article 6.1.41, § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire que le Conseil supérieur de la politique de maintien n'est compétent que lorsque l'astreinte a été prononcée à la requête de l'inspecteur urbaniste régional ou du collège des bourgmestre et échevins. Ce Conseil n'est donc pas compétent lorsque l'astreinte a été prononcée à la demande d'une autre personne que l'inspecteur urbaniste régional ou que le collège des bourgmestre et échevins, comme une administration dans une procédure civile ou une partie civile (article 6.1.21, combiné avec l'article 6.1.41, § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

La décision du Conseil supérieur de la politique de maintien ne peut jamais concerner les frais de justice et d'exécution exposés (article 6.1.21, § 1er, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

B.8.2. Le Conseil supérieur de la politique de maintien étant doté d'un pouvoir de décision en matière de recouvrement d'astreintes, l'exercice de cette compétence peut entraver l'exécution des décisions judiciaires, ce qui est 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.

Les règles relatives à l'astreinte sont contenues dans les articles 1385*bis* à 1385*nonies* du Code judiciaire. Etant donné qu'elles régissent certains aspects de la procédure applicable devant les juridictions, ces règles sont en principe du ressort du législateur fédéral.

En vertu de l'article 1385*quater*, alinéa 1er, du Code judiciaire, l'astreinte, une fois encourue, reste intégralement acquise à la partie qui a obtenu la condamnation. Cette partie peut en poursuivre le recouvrement en vertu du titre même qui l'a fixée.

Certes, la partie qui a requis l'astreinte peut renoncer à l'exécution de celle-ci, sur la base de la disposition précitée, mais le législateur décretaal ne peut, sans porter atteinte à la fois à l'autorité de chose jugée de la décision de justice imposant l'astreinte et aux règles répartitrices de compétence, prévoir qu'un organe de l'administration active puisse entraver cette exécution.

B.9. Les dispositions en cause ne sont pas conformes aux 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 et ne sont pas compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le contrôle au regard des autres dispositions citées dans les questions préjudicielles ne peut pas conduire à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu.

B.10. Les questions préjudicielles appellent une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 6.1.6, § 2, alinéa 2, et 6.1.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009, violent 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, ainsi que les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 septembre 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen