

Numéro du rôle : 883
Arrêt n° 21/96 du 21 mars 1996

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative aux articles 65, § 1er, et 67, alinéa 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, posée par le tribunal correctionnel de Bruges.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, G. De Baets et R. Henneuse, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 26 juin 1995 en cause du ministère public, de J. Feryn et de S. Callewaert contre G. Van Den Broucke, le tribunal correctionnel de Bruges a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 65, § 1er, et 67, alinéa 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il résulte de leur lecture conjointe que la personne lésée par une infraction en matière d'urbanisme se voit privée du droit de demander la réparation en nature lorsque l'autorité compétente ordonne une autre mesure de réparation et que cette dernière n'est pas de nature à faire disparaître totalement les conséquences dommageables et/ou l'infraction elle-même, bien que ce soit matériellement possible ? »

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

Le 6 décembre 1991, le fonctionnaire compétent de l'Administration de l'aménagement du territoire et de l'environnement constata qu'un chemin en béton avait été aménagé sans permis de bâtir sur la parcelle sise à 8377 Zuienkerke, Blankenbergsesteenweg 44A, cadastrée section D, n° 414.

Sur la parcelle précitée, une salle de vente de machines de boulangerie est exploitée depuis 1981 par la s.a. Van Den Broucke; un permis d'extension des bâtiments fut octroyé le 12 avril 1991; au cours des travaux d'extension, G. Van Den Broucke fit par la même occasion - mais sans permis - aménager le chemin existant en le bétonnant sur une largeur de six mètres.

A l'audience du 19 septembre 1994, les époux Feryn-Callewaert se constituaient partie civile et demandaient, par application de l'article 65, § 1er, de la loi du 29 mars 1962, la remise en état des lieux, ainsi que le paiement d'une indemnité pour dommage moral.

Par lettre du 9 novembre 1994, le fonctionnaire délégué modifia sa demande originale et, se ralliant à l'avis du service de prévention des pompiers de la commune de De Haan et à la proposition du collègue des bourgmestre et échevins de la commune de Zuienkerke, exigea l'enlèvement non pas de la totalité du bétonnage, mais bien d'une bande de quatre mètres, qui doit être aménagée comme zone verte.

Etant donné que les droits de la partie civile sont limités, en cas de réparation directe, au mode de réparation choisi par l'autorité compétente, les époux Feryn-Callewaert ne pouvaient plus demander la remise en état intégrale des lieux.

A leur demande, le tribunal de première instance de Bruges, seizième chambre, siégeant en matière correctionnelle, a posé la question préjudicielle précitée.

### III. La procédure devant la Cour

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 3 juillet 1995.

Par ordonnance du 3 juillet 1995, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

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

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 10 août 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 11 août 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- J. Feryn et S. Callewaert, demeurant à 8377 Zuienkerke, Blankenbergsesteenweg 46, par lettre recommandée à la poste le 5 septembre 1995;

- G. Van Den Broucke, demeurant à 8370 Blankenberge, Kerkstraat 280, par lettre recommandée à la poste le 8 septembre 1995;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 25 septembre 1995;

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 25 septembre 1995.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste les 19 et 24 octobre 1995.

J. Feryn et S. Callewaert ont introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 14 novembre 1995.

Par ordonnance du 20 décembre 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 3 juillet 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 9 janvier 1996, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 1er février 1996.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 10 janvier 1996.

A l'audience publique du 1er février 1996 :

- ont comparu :

. Me S. Lust, *loco* Me A. Lust, avocats du barreau de Bruges, pour J. Feryn et S. Callewaert;

. Me Ch. Vandierendonck, *loco* Me H. Dekeyzer, avocats du barreau de Bruges, pour G. Van Den Broucke;

. Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- . Me V. Thiry, avocat du barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs L.P. Suetens et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Mémoire de J. Feryn et S. Callewaert*

A.1. Le mémoire part de la constatation que les articles 65, § 1er, alinéa 4, et 67, alinéa 3, de la loi du 29 mars 1962, tels qu'ils sont applicables en Région flamande, limitent respectivement les droits de la partie civile et du tiers lésé en cas de réparation directe au mode de réparation choisi par l'autorité compétente, sans préjudice du droit d'exiger une indemnité à charge du condamné.

Les dispositions législatives précitées établissent donc « une distinction entre les victimes d'une infraction en matière d'urbanisme et les victimes d'un acte illicite autre qu'une infraction en matière d'urbanisme et traitent de manière inégale ces deux catégories, qui en essence sont pourtant totalement égales ».

La limitation du contenu des droits des personnes lésées par une infraction en matière d'urbanisme n'a « aucun motif raisonnable d'exister » et est inadéquate et arbitraire; la différence de traitement entre les personnes lésées par des infractions et celles lésées par des actes illicites viole dès lors les articles 10 et 11 de la Constitution.

##### *Mémoire de G. Van Den Broucke*

A.2. L'objectif poursuivi par la loi organique de l'urbanisme est le bon aménagement du territoire.

La demande de prendre des mesures de réparation est une demande qui est introduite dans l'intérêt général et public, en vue de préserver un bon aménagement du territoire.

« Il résulte de la demande d'une remise en état des lieux par la réalisation de travaux d'aménagement (en l'espèce la démolition partielle d'une bande de quatre mètres) que l'infraction est jugée acceptable pour des motifs planologiques, techniques ou juridiques, de sorte que l'infraction ne sera plus considérée comme telle à l'issue de l'exécution des travaux. »

La limitation du contenu des droits des personnes lésées par une infraction en matière d'urbanisme est justifiée : lorsque l'autorité compétente estime qu'une mesure de réparation clairement définie est requise, il est inacceptable qu'une tierce partie demande encore d'autres mesures de réparation directe allant totalement ou partiellement à l'encontre des mesures imposées par l'autorité compétente dans l'intérêt général.

Du reste, les tierces parties intéressées peuvent se prévaloir de l'article 159 de la Constitution et soulever l'exception d'illégalité des mesures prises par l'autorité.

*Mémoire du Gouvernement flamand*

A.3. Le Gouvernement flamand reconnaît que les articles 65, § 1er, alinéa 4, et 67, alinéa 3, ont pour effet que les personnes lésées par une infraction en matière d'urbanisme sont traitées de manière inégale, mais pas exclusivement par rapport aux personnes lésées à la suite d'autres infractions pénales, comme le fait observer le jugement de renvoi, mais également par rapport aux personnes lésées par des infractions en matière d'urbanisme pour lesquelles le fonctionnaire délégué ou le collège des bourgmestre et échevins ne demandent pour leur part rigoureusement rien ou également la remise en état des lieux et, plus généralement, par rapport à toutes les autres victimes de n'importe quel acte illicite, qui ont droit, en vertu des articles 1382 et suivants du Code civil, à une réparation en nature, dans la mesure du possible, du dommage qui leur a été causé.

La justification du traitement inégal appliqué en l'occurrence réside dans la différence essentielle entre la mission de l'autorité, en particulier de l'autorité administrative, qui doit défendre l'intérêt général, et les intérêts des particuliers, qui sont par définition des intérêts privés.

Plus précisément, l'autorité administrative doit vérifier si des travaux de construction non autorisés sont malgré tout compatibles avec l'aménagement local et si la réparation en nature d'une infraction en matière d'urbanisme ne serait pas disproportionnée aux exigences du bon aménagement du territoire, *a fortiori* lorsqu'un permis de régularisation aurait été octroyé. C'est ce qui explique que le choix de la mesure de réparation ne peut pas être arbitraire et doit être adapté à l'infraction.

A partir du moment où cette appréciation urbanistique est confiée à une autorité administrative, elle doit nécessairement être refusée à l'éventuelle personne lésée par suite de l'infraction en matière d'urbanisme, sous peine de rendre inopérant le système instauré.

En fait, permettre, à la demande de l'autorité publique, une autre mesure de réparation que la remise en état des lieux revient à limiter le caractère illicite de l'infraction en matière d'urbanisme et, dès lors, à autoriser indirectement des travaux de construction en principe interdits, fût-ce d'une autre manière qu'à l'aide d'un permis de bâtir, ce qui constitue la mission normale de l'administration.

Il est évident que ce « quasi-permis de bâtir », qui se trouve contenu dans l'économie des articles 65, § 1er, alinéa 4, et 67, alinéa 3, de la loi organique de l'urbanisme, peut difficilement être discriminatoire pour la personne lésée par des travaux de construction, qui, en cas d'obtention d'un authentique permis de bâtir préalable, ne peut même pas prétendre à une indemnisation puisque, dans cette hypothèse, les travaux de construction en question sont licites.

*Mémoire du Gouvernement wallon*

A.4. Les mesures de réparation directe introduites par les dispositions litigieuses relèvent de l'action publique (Cour de Cassation, 26 avril 1989, *Pas.*, 1989, I, 891, avec les conclusions de l'avocat général E. Liekendael); l'objectif du législateur consiste à protéger l'intérêt général, à savoir la réalisation d'un bon aménagement du territoire. Cela implique que les droits des particuliers subissent parfois certaines restrictions, destinées à la défense des intérêts de la collectivité.

L'aménagement du territoire est une matière qui relève de la police administrative; le fait que l'autorité administrative compétente puisse solliciter une mesure de réparation sans devoir justifier l'existence d'un préjudice dans son chef confirme cette appréciation.

La raison pour laquelle le choix de la mesure de réparation directe est confié à une autorité administrative est que ladite mesure doit avant tout servir l'intérêt général et que c'est à cette autorité qu'a traditionnellement été confiée la matière de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme : l'administration est chargée d'un aspect de la sauvegarde de l'intérêt général.

Il s'agit là d'une situation tout à fait distincte de celle dans laquelle un particulier peut se trouver face à une infraction ordinaire : dans une telle hypothèse, la mesure de réparation n'a essentiellement pour vocation que de réparer le dommage subi par le particulier et l'intérêt général n'est pas autrement en jeu que dans le cadre de la sanction pénale.

Cette différence de situation justifie manifestement à suffisance le traitement instauré par les textes litigieux, objets de la question préjudicielle ici examinée.

Par ailleurs, les personnes lésées ne sont en aucun cas privées de toute intervention en la matière : elles peuvent obtenir totale réparation en nature lorsque l'autorité administrative soit ne demande aucune mesure de réparation directe soit demande elle-même une réparation directe; en tout état de cause, elles conservent le droit à l'indemnisation du dommage.

*Mémoire en réponse de J. Feryn et S. Callewaert*

A.5.1. Il est exact que la défense de l'intérêt général occupe une place particulière en matière d'infractions d'urbanisme.

La réparation du dommage causé par de telles infractions sera donc nécessairement liée au bon aménagement du territoire et reviendra à ce qu'il faille prendre des mesures rétablissant ce bon aménagement. Par contre, en cas d'infraction « ordinaire », le dommage causé concernera généralement des biens privés et les mesures de réparation serviront donc exclusivement à réparer le dommage subi par le particulier, victime de l'infraction. L'intérêt général n'intervient que dans le cadre de la sanction pénale.

Cette circonstance ne peut néanmoins justifier le traitement inégal des personnes lésées à la suite d'infractions en matière d'urbanisme par rapport aux personnes lésées à la suite d'autres infractions. En effet, accorder à la personne lésée par une infraction en matière d'urbanisme le droit de toujours demander une réparation en nature, même lorsque le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué se contentent d'une autre mesure de réparation, moins exigeante, ne fait pas obstacle à la défense de l'intérêt général.

Il est vrai que la personne lésée peut alors toujours demander la réparation en nature, mais le juge ne l'accordera pas si la demande est entachée d'abus de droit, à savoir lorsque la mesure est disproportionnée au préjudice subi du fait de l'infraction.

Pour ce qui concerne spécifiquement les infractions en matière d'urbanisme, la demande de réparation en nature sera entachée d'abus de droit lorsque la régularisation est possible ou qu'un permis de régularisation a déjà été accordé.

Par contre, lorsque les travaux litigieux qui ont donné lieu à la demande n'entrent pas en ligne de compte en vue d'une régularisation, le cas échéant après l'exécution de certains travaux d'aménagement, une demande de la personne lésée à la suite de l'infraction en matière d'urbanisme, visant à obtenir une remise en état des lieux, servira précisément l'intérêt général.

Une demande de remise en état des lieux sert donc le bon aménagement du territoire, tel qu'il est poursuivi par la loi organique de l'urbanisme et ses arrêtés d'exécution.

A.5.2. Les dispositions litigieuses ont été instaurées par la loi du 22 décembre 1970 en raison du fait qu'il était apparu que le régime plus rigide des mesures de réparation qui existait antérieurement ne fonctionnait pas convenablement, puisqu'il n'existait pas de moyen adéquat pour obliger les intéressés à se conformer à une décision judiciaire.

Depuis 1980, cette situation est totalement modifiée par l'instauration de l'astreinte (articles 1385*bis* et suivants du Code judiciaire).

A.5.3. L'argument de G. Van Den Broucke selon lequel la partie intéressée peut toujours se prévaloir de l'article 159 de la Constitution et invoquer l'exception d'illégalité de la mesure de réparation demandée par l'autorité n'est pas fondé, étant donné que, d'une part, la demande de mesures de réparation par application de l'article 65 ou de l'article 67 de la loi organique de l'urbanisme ne constitue pas un acte administratif susceptible d'un recours en annulation, mais un élément de la procédure judiciaire, et que, d'autre part, cette possibilité ne change rien au traitement inégal, puisque l'article 159 de la Constitution ne trouve à s'appliquer que si l'intervention litigieuse de l'autorité est illicite, ce qui sera rarement le cas, eu égard au pouvoir discrétionnaire de l'autorité compétente.

- B -

B.1. Les articles 65, § 1er, et 67, alinéa 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, remplacés par les articles 21 et 23 de la loi du 22 décembre 1970 et, s'agissant de l'article 65, § 1er, alinéa 1er, *littera a*, modifié par l'article 2 du décret de la Région flamande du 28 juin 1984, mentionnés dans la question préjudicielle, disposent :

« Art. 65. § 1er. Outre la pénalité, le tribunal ordonne, à la demande du fonctionnaire délégué ou du collège des bourgmestre et échevins, mais moyennant leur commun accord dans les cas visés aux *b* et *c* :

- a) soit la remise en état des lieux ou mettre fin à l'utilisation abusive;
- b) soit l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement;
- c) soit le paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction.

Le tribunal fixe à cette fin un délai qui, dans les cas visés aux *a* et *b*, ne peut dépasser un an.

En cas de condamnation au paiement d'une somme, le tribunal fixe celle-ci à tout ou partie de la plus-value acquise par le bien et ordonne que le condamné pourra s'exécuter valablement en remettant les lieux en état dans le délai d'un an. Le paiement de la somme se fait entre les mains du receveur de l'enregistrement à un compte spécial du budget dont le Ministre a la gestion.

Les droits de la partie civile sont limités pour la réparation directe à celle choisie par l'autorité compétente, sans préjudice du droit à l'indemnisation à charge du condamné. »

« Art. 67. (...) »

Les droits du tiers lésé agissant soit concurremment avec les autorités publiques, soit séparément d'elles sont limités pour la réparation directe à celle choisie par l'autorité compétente, sans préjudice du droit à l'indemnisation à charge du condamné. »

En application de ces dispositions, la personne lésée par une infraction en matière d'urbanisme ne peut réclamer ni devant le juge pénal, ni devant le juge civil la réparation en nature - la remise en état des lieux - du dommage causé par cette infraction, lorsque le fonctionnaire délégué et le collègue des bourgmestre et échevins ont demandé une autre forme de réparation directe, à savoir l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement ou le paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction.

B.2. Le juge qui a posé la question préjudicielle déclare dans son jugement qu'« une inégalité existe entre la personne lésée par une infraction en matière d'urbanisme qui, en fonction du choix de l'autorité, n'a pas toujours droit à une remise en état au sens propre, dans des cas où celle-ci serait cependant possible, et les personnes lésées par un autre délit, qui conservent cette possibilité ».

B.3. La Cour observe qu'en cas de réparation directe, les articles 65, § 1er, et 67, alinéa 3, précités, entraînent une différence de traitement, selon que l'autorité compétente demande ou non que soit ordonnée une mesure de réparation prévue sous le *littera b* ou *c* de l'article 65, § 1er, non seulement en ce qui concerne les personnes lésées, mais également en ce qui concerne les auteurs de l'infraction : si cette mesure de réparation prévue sous le *littera b* ou *c* est demandée, l'auteur de l'infraction ne peut être condamné à la remise en état des lieux; dans les autres hypothèses - soit que la mesure de réparation prévue au *littera a* est demandée ou que l'autorité compétente omet de demander quelque mesure de réparation que ce soit - l'auteur de l'infraction peut être condamné à la réparation totale en nature.

Etant donné qu'elle n'est saisie que d'une question visant de façon unilatérale le traitement, résultant des articles 65, § 1er, et 67, alinéa 3, précités, réservé aux personnes lésées par une infraction en matière d'urbanisme, la Cour limite sa réponse à cette seule catégorie de personnes.

B.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5. La demande visant à faire ordonner les mesures de réparation prévues à l'article 65, § 1er, a été instaurée par le législateur en vue de sauvegarder un bon aménagement du territoire, dans l'intérêt général et non dans l'intérêt propre des autorités publiques.

Des mesures de réparation ne peuvent être ordonnées sur cette base qu'à la demande du fonctionnaire délégué et/ou du collège des bourgmestre et échevins. Leur intervention s'appuie sur leur mission légale de défense de l'intérêt général en matière d'urbanisme.

Ceci explique pourquoi, sans préjudice du droit de réclamer une indemnité à l'auteur de l'infraction, les droits de la personne lésée par une infraction en matière d'urbanisme, qui défend des intérêts propres (particuliers), demeurent limités, en cas de réparation directe, au mode de réparation choisi par l'autorité compétente.

C'est une particularité de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme que l'appréciation en matière d'urbanisme soit réservée à l'autorité administrative, qui décide en fonction de l'intérêt général. Dans ce système, il se justifie de refuser cette appréciation aux particuliers, sans quoi l'objectif de la loi - la sauvegarde d'un bon aménagement du territoire - ne pourrait être réalisé ou serait tout au moins subordonné à des intérêts privés.

B.6. Bien qu'il ne lui appartienne pas d'apprécier l'opportunité de la demande du fonctionnaire délégué et/ou du collège des bourgmestre et échevins, le juge est compétent pour contrôler la légalité externe et interne de cette demande et pour examiner si elle est conforme à la loi ou si elle est entachée d'excès ou de détournement de pouvoir (Cass., 4 décembre 1990, *Bull.*, 1991, n° 176, p. 330; cf. Cass., 15 juin 1994, *Bull.*, 1994, n° 310, p. 597, et 7 septembre 1994, *Bull.*, 1994, n° 360, p. 687).

Les cours et tribunaux doivent, dans chaque cas, notamment lorsque les travaux avaient été l'objet d'un permis entaché d'excès de pouvoir, examiner si la décision du fonctionnaire délégué

et/ou du collège des bourgmestre et échevins de demander une mesure de réparation déterminée est exclusivement prise en vue du bon aménagement du territoire. S'il devait apparaître que la demande de l'autorité s'appuie sur des motifs étrangers à l'aménagement du territoire ou sur une conception du bon aménagement du territoire qui serait manifestement déraisonnable, les cours et tribunaux, en application de l'article 159 de la Constitution, ne doivent pas y donner suite, de sorte que les droits de la personne lésée par une infraction en matière d'urbanisme ne sont pas limités au mode de réparation choisi par l'autorité.

Les droits des personnes lésées par une infraction en matière d'urbanisme ne sont donc pas limités d'une manière arbitraire, mais seulement dans la mesure où l'intérêt urbanistique général l'exige et sous contrôle judiciaire : il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif visé.

B.7. La différence de traitement instaurée par les articles 65, § 1er, et 67, alinéa 3, précités entre la personne lésée par une infraction en matière d'urbanisme, d'une part, et la personne lésée par une autre infraction, d'autre part, est, à la lumière de ce qui précède, raisonnablement justifiée.

Par ces motifs,

La Cour

dit pour droit :

Les articles 65, § 1er, et 67, alinéa 3, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, remplacés par les articles 21 et 23 de la loi du 22 décembre 1970 et, s'agissant de l'article 65, § 1er, alinéa 1er, *littera a*, modifié par l'article 2 du décret de la Région flamande du 28 juin 1984, ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il résulte de leur lecture conjointe que la personne lésée par une infraction en matière d'urbanisme se voit privée du droit de demander la réparation en nature lorsque l'autorité compétente ordonne une autre mesure de réparation et que cette dernière n'est pas de nature à faire disparaître totalement les conséquences dommageables et/ou l'infraction elle-même, bien que ce soit matériellement possible.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 mars 1996.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève