

Numéro du rôle : 4267
Arrêt n° 59/2008 du 19 mars 2008

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 149 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, posée par le Tribunal de première instance de Turnhout.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, J.-P. Snappe, E. Derycke et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 26 juin 2007 en cause du ministère public contre N.B. et F.W. et en cause de l'inspecteur urbaniste à Anvers, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 juillet 2007, le Tribunal de première instance de Turnhout a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 149 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire viole-t-il les règles répartitrices de compétences, consacrées dans la Constitution et dans les lois spéciales, entre les communautés, les régions et l'autorité fédérale, ainsi que les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en tant qu'il constitue un fondement juridique suffisant pour permettre à l'inspecteur urbaniste – dès que l'action en réparation est pendante auprès des cours et tribunaux - de se manifester comme partie au procès dans une procédure pénale, alors qu'il n'est ni tiers ni victime personnelle et que le Code d'instruction criminelle ne lui procure aucun fondement valable pour maintenir formellement son accès à la justice, alors que l'octroi du pouvoir d'intervenir dans la procédure pénale est une compétence du législateur fédéral, et en tant que l'autorité qui demande réparation comparait *deus ex machina* comme partie au procès, sans devoir se conformer aux règles de procédure relatives à l'intervention en matière pénale, et viole de ce fait l'égalité des armes en ce que cette comparution ne sert pas d'autre but que celui de se rallier à l'action du ministère public, de sorte que le prévenu est privé du droit à une défense sereine sur un pied d'égalité avec la partie poursuivante ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- N.B. et F.W.;
- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- N.B. et F.W.;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 20 février 2008 :

- ont comparu :
  - . Me P.-J. Vervoort *loco* Me P. Flamey, avocats au barreau d'Anvers, pour N.B. et F.W.;
  - . Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
  - . Me E. De Lange *loco* Me E. Jacobowitz et Me P. De Maeyer, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

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

Le 1er décembre 2005, N.B. et F.W. ont été cités à comparaître devant le Tribunal correctionnel de Turnhout. Ils sont accusés d'avoir commis et maintenu plusieurs infractions au décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire.

C'est dans le cadre de cette procédure que le juge *a quo* pose la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

## III. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, étant donné qu'elle repose sur une lecture erronée de la disposition en cause. En effet, le juge *a quo* partirait à tort du principe que l'inspecteur urbaniste, ou l'autorité qui demande la réparation en général, agit devant le juge répressif en tant que partie au procès intervenant dans le litige et qu'il n'existerait aucun fondement légal pour cette intervention.

A.1.2. N.B. et F.W. répondent que le juge *a quo* ne part pas du principe que l'intervention de l'inspecteur urbaniste doit être qualifiée d'intervention volontaire. En effet, il découlerait de l'arrêt de la Cour de cassation du 24 février 2004 que l'inspecteur urbaniste aurait la qualité de « demandeur en réparation ». Selon ces parties, le juge *a quo* a voulu tenir compte de la jurisprudence de la Cour de cassation.

### *Quant aux règles répartitrices de compétence*

A.2.1.1. N.B. et F.W. font valoir que si l'article 149 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire était interprété en ce sens que l'inspecteur urbaniste peut intervenir comme partie au procès sans règles légales de procédure, cette disposition violerait les règles répartitrices de compétence. En effet, le soin de régler la forme des poursuites est réservé au législateur fédéral. De même, le règlement de la compétence et de la procédure devant les cours et tribunaux serait une compétence fédérale.

A.2.1.2. Les parties précitées relèvent que le Code d'instruction criminelle désigne les parties qui peuvent être présentes au procès pénal et indique comment celles-ci peuvent intenter leurs actions. Il n'existe en revanche aucun fondement juridique pour l'intervention de l'inspecteur urbaniste.

A.2.1.3. Ces parties reconnaissent que la Cour, dans ses arrêts n<sup>os</sup> 57/2002 et 139/2002, a considéré qu'en ce que l'inspecteur urbaniste agit comme partie intervenante, le législateur décrétoal ne modifie pas les règles de

procédure relatives à l'intervention volontaire. Il ressort toutefois de la jurisprudence de la Cour de cassation que l'inspecteur urbaniste agit comme demandeur en réparation, qualité qui ne repose sur aucun fondement légal. Si l'article 149 du décret du 18 mai 1999 est interprété de cette manière, il ne se borne pas simplement à fixer une catégorie supplémentaire de parties intervenantes. Il violerait par conséquent les règles répartitrices de compétence et en particulier l'article 12 de la Constitution et l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.2.2.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que si l'intervention de l'autorité qui demande la réparation devant le juge répressif est qualifiée d'intervention en matière pénale, la disposition en cause règle formellement cette intervention. En effet, l'article 149, § 2, du décret du 18 mai 1999 dispose que l'action en réparation est introduite auprès du parquet par lettre ordinaire, au nom de la Région flamande ou du Collège des bourgmestre et échevins. Dans la mesure où elle suppose qu'il n'existe aucun fondement juridique pour l'intervention de l'autorité qui demande la réparation, la question préjudicielle manque en fait.

A.2.2.2. Toujours selon cette partie, le législateur décrétoal, en réglant formellement l'intervention de l'autorité qui demande la réparation, n'a pas empiété sur le terrain de la compétence fédérale en matière de règlement de la compétence et de la procédure devant les juridictions. La Cour aurait du reste déjà confirmé cela dans ses arrêts n<sup>os</sup> 57/2002 et 152/2002.

A.2.2.3. Dans la mesure où il est admis que l'action en réparation est une forme spécifique d'action en restitution, le Gouvernement flamand relève que le juge doit en règle ordonner la restitution d'office et indépendamment d'une quelconque action à cette fin. En outre, la restitution peut également être requise par le ministère public, sur la base de sa compétence d'action en matière civile lorsque l'ordre public l'exige. La disposition en cause n'a pas modifié les règles fédérales en matière d'action en restitution. Elle permet seulement que l'autorité qui demande la réparation informe le parquet de son action.

A.2.3.1. Selon le Conseil des ministres, la disposition en cause ne modifie pas les règles de la procédure pénale : elle se borne à charger l'inspecteur urbaniste d'une mission particulière, dans l'intérêt général, et l'habilite à agir devant les cours et tribunaux afin de pouvoir exercer pleinement sa mission.

A.2.3.2. Dans l'hypothèse où le décret empiéterait sur la compétence de l'autorité fédérale, il est satisfait, selon le Conseil des ministres, aux conditions fixées par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Premièrement, cette mesure est nécessaire afin de permettre à l'inspecteur urbaniste d'exercer pleinement sa mission. Deuxièmement, la matière se prête à un régime différencié, dès lors que d'autres législations autorisent aussi l'intervention d'un tiers dans un procès pénal. Enfin, eu égard aux circonstances précises et limitées dans lesquelles l'inspecteur urbaniste peut intervenir, l'incidence sur la matière concernée est marginale et la disposition en cause n'empêche pas le législateur fédéral d'exercer pleinement ses compétences ni ne rend cette tâche exagérément difficile.

A.2.4.1. Dans leur mémoire en réponse, N.B. et F.W. font valoir que la qualité de demandeur en réparation ne peut être considérée ni comme une constitution de partie civile au sens des articles 4 et 5*bis* du titre préliminaire du Code de procédure pénale ni comme une intervention volontaire. Cette qualité ne serait prévue dans aucune disposition procédurale et constituerait une procédure entièrement nouvelle. En outre, il n'existerait nulle part des règles qui régiraient cette procédure inexistante. Selon ces parties, le législateur décrétoal permettrait à une catégorie totalement nouvelle de personnes d'interférer de manière tout à fait arbitraire dans la procédure pénale.

A.2.4.2. Toujours selon ces parties, le Conseil des ministres prétend à tort qu'il serait satisfait aux conditions de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Premièrement, c'est à tort que le Conseil des ministres considérerait que l'intervention de l'inspecteur urbaniste doit être qualifiée d'intervention volontaire. C'est également à tort qu'il estimerait que l'incidence sur la matière en cause est marginale. En effet, le législateur décrétoal aurait habilité un organe qui, en vertu de la loi, n'a pas compétence pour ce faire, à intenter une action en vue de préserver l'intérêt général. Autoriser une nouvelle catégorie de personnes à participer, en cours d'instance, au débat influencerait en outre le déroulement de la procédure pénale, tel qu'il est fixé dans la législation fédérale.

A.2.4.3. Selon N.B. et F.W., le Gouvernement flamand se réfère à tort aux arrêts de la Cour n<sup>os</sup> 57/2002 et 152/2002. En effet, la question préjudicielle porterait sur l'intervention de l'inspecteur urbaniste en tant que partie formelle au procès et non, comme c'était le cas dans les affaires précitées, en tant que partie intervenante volontaire. Selon ces parties, c'est aussi à tort que le Gouvernement flamand fait valoir que l'intervention de l'inspecteur urbaniste pourrait être liée à la réglementation fédérale existante de la restitution de droit commun, fixée à l'article 44 du Code pénal et aux articles 161 et 189 du Code d'instruction criminelle. En effet, l'action en réparation que la Cour doit considérer comme une forme de restitution pourrait uniquement être exercée par le ministère public. Il convient également d'établir une distinction entre la qualification juridique de l'action en réparation et le statut de l'inspecteur urbaniste. L'intervention de l'inspecteur urbaniste en tant que partie au procès nécessiterait une règle fédérale expresse.

A.2.5.1. Selon le Gouvernement flamand, N.B. et F.W. reconnaissent que le législateur décréteil n'a pas voulu créer un accès autonome à la justice au profit de l'administration ou de l'inspecteur urbaniste. La disposition en cause désignerait uniquement une nouvelle catégorie de personnes habilitées à agir en tant que partie au procès, conformément aux règles existantes du droit procédural pénal (article 44 du Code pénal, article 3 du titre préliminaire du Code de procédure pénale et les articles 161 et 189 du Code d'instruction criminelle) dans une matière qui s'inscrit dans le cadre de la compétence des régions. L'autorité qui demande la réparation devrait être considérée comme une partie ayant pour mission, dans le cadre de l'intérêt général en matière d'urbanisme, d'exercer l'action en réparation visée à l'article 3 du titre préliminaire du Code de procédure pénale. Selon le Gouvernement flamand, il est faux que la disposition en cause fixerait, modifierait ou porterait atteinte aux règles de procédure devant les juridictions.

A.2.5.2. Pour le surplus, le Gouvernement flamand observe que N.B. et F.W. étendent la portée de la question préjudicielle en contrôlant la disposition en cause au regard de l'article 12 de la Constitution.

#### *Quant au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination*

A.3.1.1. Selon N.B. et F.W., si l'inspecteur urbaniste était autorisé à intervenir comme partie, en dehors du cadre du Code d'instruction criminelle, à l'appui de l'action déjà exercée par le ministère public, l'égalité des armes garantie par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme serait violée. En outre, il y aurait une inégalité quant à la manière dont l'inspecteur urbaniste peut intervenir comme partie au procès. Ni le décret du 18 mai 1999, ni le Code d'instruction criminelle ne fixent les règles de procédure et les conditions de son intervention. En ce qui concerne l'accès de toutes les autres parties (le ministère public, le prévenu, la partie lésée et la partie intervenante) à l'instance, la loi impose de telles règles de procédure.

A.3.1.2. Toujours selon ces parties, cette différence de traitement n'est pas raisonnablement justifiée. En effet, l'intervention de l'inspecteur urbaniste comme partie au procès aurait pour conséquence que le prévenu ne peut mener correctement sa défense. De fait, le prévenu serait confronté à n'importe quel moment à une nouvelle partie au procès, aux arguments et moyens desquels il doit répondre. En outre, il ne peut contrôler la régularité de l'intervention de l'inspecteur urbaniste, étant donné que les dispositions législatives nécessaires à cet effet font défaut. Elles concluent que la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.3.2.1. Le Gouvernement flamand fait valoir en premier lieu que ni la question préjudicielle ni le jugement de renvoi ne font apparaître quelles catégories de personnes comparables seraient traitées de manière inégale. Le ministère public et le prévenu ne seraient en tout cas pas des catégories comparables, eu égard aux intérêts distincts que défendent ces parties.

A.3.2.2. Cette partie dit également ne pas voir en quoi l'égalité des armes entre les parties serait, en l'occurrence, compromise. Les prévenus ne seraient aucunement privés de la possibilité de faire valoir leurs arguments. L'intervention de l'autorité qui demande la réparation n'aurait aucune incidence sur la mesure dans laquelle et la manière dont le prévenu peut se défendre contre l'action du ministère public. La disposition en cause ne porterait pas davantage atteinte à l'équilibre entre les parties au procès. Le fait que l'autorité qui demande la réparation agit dans l'intérêt de la collectivité, et plus précisément en vue de sauvegarder le bon

aménagement du territoire, justifierait cependant qu'elle ne doive pas respecter les mêmes règles de procédure que les parties qui défendent simplement un intérêt personnel devant le juge répressif.

A.3.2.3. Le Gouvernement flamand fait également valoir que le fait que l'autorité qui demande la réparation décide de l'opportunité de l'action ne signifie pas qu'elle puisse agir de manière arbitraire. Le juge peut par ailleurs vérifier si cette autorité n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de manière déraisonnable. En outre, l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation est requis.

A.3.3.1. Selon N.B. et F.W., le Gouvernement flamand fait valoir à tort qu'il ne saurait être question, en l'espèce, d'une situation comparable. La question préjudicielle compare le ministère public et l'inspecteur urbaniste, d'une part, au prévenu, d'autre part. La Cour est invitée à examiner si la situation processuelle des catégories précitées viole les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec le principe de l'égalité des armes.

A.3.3.2. Les parties précitées font également valoir que le Gouvernement flamand prétend injustement que l'intervention de l'inspecteur urbaniste ne violerait pas le principe de l'égalité des armes. Dans la pratique, le ministère public déléguerait sa politique des poursuites relatives aux prétendues infractions en matière d'urbanisme à l'inspecteur urbaniste, alors qu'il n'existe aucune règle procédurale régissant l'intervention de l'inspecteur urbaniste. L'inspecteur urbaniste pourrait donc décider arbitrairement quand et de quelle manière il pourrait appuyer l'action en réparation dans le procès pénal. L'absence de toute règle de procédure aurait pour effet que le prévenu ne bénéficie d'aucune garantie d'être protégé contre d'éventuels abus de pouvoir ou de procédure. En outre, le prévenu devrait mener une double défense du fait de l'intervention de l'inspecteur urbaniste.

A.3.3.3. Selon ces parties, le fait que le juge peut contrôler la légalité externe et interne de l'action en réparation n'est pas pertinent. En effet, cette compétence est étrangère à la question de savoir si l'égalité des armes entre les parties est méconnue. La circonstance que le prévenu est lésé dans ses droits de défense ne pourrait être compensée par le pouvoir de contrôle marginal du juge. Il en va de même de l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation.

A.3.4.1. Selon le Gouvernement flamand, N.B. et F.W. se fondent sur une prémisse erronée lorsqu'ils affirment que la disposition en cause permet à l'inspecteur urbaniste d'intervenir en dehors du cadre du Code d'instruction criminelle à l'appui de l'action du ministère public, et ce pour deux raisons. Premièrement, l'autorité qui demande la réparation agit dans le cadre légal des poursuites pénales organisées par le législateur fédéral. Deuxièmement, le ministère public et l'autorité qui demande la réparation poursuivent chacun un aspect différent de l'intérêt général : le ministère public poursuit l'ordre public et l'application de la loi pénale, alors que l'autorité qui demande la réparation agit en vue de préserver l'intérêt urbanistique. Le fait que l'autorité qui demande la réparation défende l'intérêt général justifierait qu'elle soit soumise à d'autres règles que le prévenu, qui défend des intérêts purement personnels.

A.3.4.2. Le Gouvernement flamand fait encore valoir que les parties défenderesses devant le juge *a quo* étendent la portée de la question préjudicielle en contrôlant la disposition en cause au regard du droit de défense. En effet, la question préjudicielle porte uniquement sur l'égalité des armes, ce qui n'est qu'un aspect partiel du droit à un procès équitable consacré par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- B -

### *Quant à la disposition en cause*

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 149 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après : le décret relatif à l'aménagement du

territoire). Cette disposition, telle qu'elle a été modifiée par 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 » et par l'article 48 du décret du 21 novembre 2003 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et le décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 », et telle qu'elle a été partiellement annulée par l'arrêt de la Cour n° 14/2005 du 19 janvier 2005, énonce :

« § 1er. 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 [...], un avis conforme préalable du Conseil supérieur de la Politique de Réparation est requis.

L'avis du Conseil supérieur de la Politique de Réparation doit être émis dans les 60 jours après la demande d'avis envoyée en recommandé. Lorsque le Conseil supérieur de la Politique de Réparation n'a pas émis d'avis dans le délai imposé, l'obligation en matière d'avis n'est plus requise.

Pour les infractions dont le propriétaire peut démontrer qu'elles ont été commises [...], le moyen de la plus-value peut en principe toujours être utilisé, sauf dans un des cas suivants :

1° en cas de non-respect d'un ordre de cessation;

2° lorsque l'infraction provoque des nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins;

3° lorsque l'infraction constitue une violation grave et irréparable des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement.

Lorsque les actions de l'inspecteur urbaniste et du Collège des bourgmestre et échevins sont divergentes, l'action du premier cité est prioritaire.

Pour l'exécution des mesures de réparation, le tribunal fixe un délai et peut, sur requête de l'inspecteur urbaniste ou du Collège des bourgmestre et échevins, également déterminer une astreinte par journée de retard dans la mise en œuvre de la mesure de réparation.

§ 2. L'action en réparation est introduite auprès du parquet par lettre ordinaire, au nom de la Région flamande ou du collège des bourgmestre et échevins, par les inspecteurs

urbanistes et les préposés du collège des bourgmestre et échevins.

§ 3. Lorsque l'action porte sur une demande de travaux de construction ou d'adaptation et/ou le paiement d'un montant égal à la plus-value, cette action doit être explicitement motivée du point de vue de l'aménagement du territoire, de la compatibilité avec l'environnement immédiat et de la gravité de l'infraction.

En cas d'action en paiement d'un montant égal à la plus-value, l'inspecteur urbaniste ou le Collège des bourgmestre et échevins mentionne si le bien pourra encore faire l'objet de travaux de maintenance ou d'entretien ayant trait à la stabilité, tels que visés à l'article 195*bis*, 3°.

§ 4. La requête mentionne au moins les prescriptions applicables, et une description de la situation préalable à l'infraction. Un extrait récent du registre des plans sera joint à la requête.

Le Gouvernement flamand peut déterminer des conditions supplémentaires auxquelles la lettre, visée au § 2, alinéa premier, ainsi que le dossier joint à ce courrier doivent répondre.

§ 5. Le tribunal détermine le montant de la plus-value.

En cas de condamnation au paiement d'un montant égal à la plus-value, la personne condamnée peut s'acquitter valablement en remettant les lieux dans l'état initial ou en mettant fin à l'utilisation contraire, dans l'année suivant le jugement.

Le Gouvernement flamand détermine le mode de calcul du montant à réclamer et de paiement de la plus-value.

[...] ».

B.1.2. Le juge *a quo* demande si cette disposition viole 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 et si elle est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, « en tant qu'[elle] constitue un fondement juridique suffisant pour permettre à l'inspecteur urbaniste - dès que l'action en réparation est pendante auprès des cours et tribunaux – de se manifester comme partie au procès dans une procédure pénale ».

### *Quant à la recevabilité*

B.2.1. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, étant donné qu'elle reposerait sur une lecture erronée de la disposition en cause. En effet, le juge *a quo* partirait à tort du principe que l'inspecteur urbaniste agit comme partie au procès qui intervient dans le litige et qu'il n'existerait aucun fondement légal pour cette intervention.

B.2.2. Lorsqu'une exception d'irrecevabilité concerne également la portée qu'il y a lieu de donner à la disposition en cause, l'examen de la recevabilité se confond avec l'examen du fond de l'affaire.

### *Quant au fond*

B.3. L'examen de la conformité de la disposition en cause aux règles répartitrices de compétence doit en principe précéder l'examen de la compatibilité avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

### *En ce qui concerne les règles répartitrices de compétence*

B.4.1. Dans les affaires qui ont donné lieu aux arrêts n<sup>os</sup> 57/2002 du 28 mars 2002 et 152/2002 du 15 octobre 2002, il était demandé à la Cour si l'article 149 du décret relatif à l'aménagement du territoire était compatible avec les règles répartitrices de compétence en tant que cette disposition permettait à l'inspecteur urbaniste et au collège des bourgmestre et échevins d'intervenir volontairement en tant que partie au procès pénal. Dans les arrêts précités, la Cour a considéré qu'« une telle autorisation donnée par un décret ne modifie pas les règles de la procédure concernant l'intervention volontaire, mais désigne seulement une catégorie supplémentaire de parties intervenantes qui est en rapport avec la matière attribuée au législateur décréteur » (arrêt n<sup>o</sup> 57/2002, B.8.3; arrêt n<sup>o</sup> 152/2002, B.8.3).

B.4.2. Postérieurement aux arrêts précités, la Cour de cassation a toutefois considéré que l'inspecteur urbaniste ne peut intervenir comme partie intervenante volontaire, étant donné

que « l'action en rétablissement exercée au pénal par le ministère public à la demande de l'inspecteur urbaniste concerne l'action même de l'inspecteur urbaniste, qui reprend ainsi l'intérêt général légalement soutenu par ce dernier » (Cass., 24 février 2004, *Arr. Cass.*, 2004, p. 289, concl. De Swaef, M. et *Pas.*, 2004, p. 313).

B.4.3. Dans le prolongement de cette jurisprudence, le juge *a quo* interprète l'article 149 du décret relatif à l'aménagement du territoire en ce sens qu'il autoriserait l'inspecteur urbaniste à intervenir en tant que partie au procès pénal en qualité de « demandeur en réparation ». C'est dans cette interprétation que la Cour examine si la disposition en cause est compatible avec les règles répartitrices de compétence.

B.5.1. En vertu de l'article 6, § 1er, I, 1<sup>o</sup>, 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.5.2. Le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux communautés et aux régions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées.

B.5.3. 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 résiduelle.

B.6.1. Dans l'interprétation mentionnée au B.4.3, l'inspecteur urbaniste agit comme partie au procès en une qualité (« demandeur en réparation ») qui diffère de celle de la partie civile et de la partie intervenante volontaire. L'inspecteur urbaniste dispose en tant que tel d'une propre action et peut l'exercer lui-même. En cette qualité, il peut, de manière autonome, introduire un recours ou former un pourvoi en cassation, même s'il ne s'est pas préalablement constitué partie civile. L'inspecteur urbaniste peut également former de manière autonome une demande d'interprétation ou de correction d'un jugement ou d'un arrêt. Son intervention n'est pas soumise aux formalités de la constitution de partie civile ou de l'intervention volontaire, à condition que l'inspecteur urbaniste ait fait connaître clairement sa volonté et ses motifs et que l'action ait été soumise à la contradiction (Cass., 7 octobre 2003, P030260N). L'administration compétente peut adapter en cours d'instance l'action en réparation et ses motifs à la modification de la situation de l'aménagement du territoire, pour autant que cette adaptation ait uniquement pour but un bon aménagement du territoire et vise à faire cesser les conséquences de l'infraction en matière d'urbanisme (Cass. 17 octobre 2006, P060712N).

B.6.2. En tant que, dans l'interprétation précitée, la disposition en cause crée une qualité de partie au procès pénal qui n'est pas prévue par la législation fédérale, elle fixe des règles de procédure devant les juridictions répressives, compétence qui revient en principe au législateur fédéral.

B.7.1. Afin de pouvoir exercer utilement sa compétence en matière d'aménagement du territoire, le législateur décrétoal a cependant pu considérer, conformément à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qu'il était nécessaire que l'inspecteur urbaniste, qu'il estimait l'autorité la plus à même de choisir la mesure de réparation à requérir, agisse comme partie au procès en qualité de « demandeur en réparation ». Ce faisant, le législateur décrétoal a pu tenir compte de ce que le ministère public, eu égard à la spécificité de la matière, n'est pas toujours aussi expérimenté pour défendre devant le tribunal la mesure de réparation requise.

B.7.2. L'incidence sur la compétence réservée au législateur pour régler la procédure devant les juridictions est marginale, dès lors que seule la manière dont l'inspecteur urbaniste acquiert la qualité de partie au procès déroge au droit commun. En revanche, les mesures de réparation requises par l'inspecteur urbaniste relèvent du concept de la restitution utilisé à

l'article 44 du Code pénal et aux articles 161 et 189 du Code d'instruction criminelle. En outre, l'inspecteur urbaniste qui exerce une voie de recours comme « demandeur en réparation » doit, ce faisant, respecter les règles fédérales en matière de délais et de formalités.

B.8. Il s'ensuit que l'article 149 du décret du 18 mai 1999 ne viole pas les règles répartitrices de compétence.

*En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination*

B.9. Le juge *a quo* demande également si la disposition en cause est compatible ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que l'intervention de l'inspecteur urbaniste violerait l'égalité des armes.

B.10. Le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, implique l'égalité des armes pour les parties au procès, à laquelle le droit à la contradiction est étroitement lié. Il s'ensuit que chaque partie doit avoir la possibilité de présenter sa cause dans des conditions qui ne la placent pas dans une situation de net désavantage par rapport à son ou ses adversaires (CEDH , 22 septembre 1993, *Dombo c. Pays-Bas*; 12 mars 2003, *Öçalan c. Turquie*; 24 avril 2003, *Yvon c. France*). Les parties doivent également avoir en principe la possibilité de connaître et de contredire toute pièce ou tout argument de nature à influencer la décision du juge.

B.11. L'égalité des armes n'empêche pas que l'inspecteur urbaniste appuie l'action du ministère public. En effet, ce principe n'empêche pas que deux parties défendent une même position à l'égard d'une troisième partie, pour autant que ces parties, prises isolément, soient traitées de manière égale.

B.12. Le fait que l'inspecteur urbaniste puisse intervenir comme partie au procès, sans devoir satisfaire aux formalités de la constitution de partie civile ou de l'intervention volontaire n'est pas davantage contraire aux principes précités. En effet, l'inspecteur urbaniste

doit faire connaître clairement sa volonté (Cass., 7 octobre 2003, P030260N). En outre, le choix de la mesure de réparation requise doit être motivé (Cass., 4 décembre 2001, P000540N). Le prévenu doit être informé de cette action. Par conséquent, l'action intentée par l'inspecteur urbaniste peut faire l'objet d'un débat contradictoire et le juge peut contrôler la légalité tant externe qu'interne de cette action et examiner si elle est conforme à la loi ou si elle est entachée d'excès ou de détournement de pouvoir.

B.13. Par conséquent, l'article 149 du décret du 18 mai 1999 n'est pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.14. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 149 du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire ne viole pas les règles répartitrices de compétence.

- Cette même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 19 mars 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt