

Numéro du rôle : 2582
Arrêt n° 172/2003 du 17 décembre 2003

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 67, §§ 1er et 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, et à l'article 155, §§ 1er et 2, du même Code, tel qu'il a été modifié par le décret de la Région wallonne du 27 novembre 1997, posée par la Cour d'appel de Mons.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

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

Par arrêt du 3 décembre 2002 en cause du ministère public contre C. Guinchon et Y. Fourmeau, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 10 décembre 2002, la Cour d'appel de Mons a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi que l'article 6 de la Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, sont-ils violés par les articles 67, §§ 1er et 2, du CWATUP, arrêté du 14 mai 1984, et 155, §§ 1er et 2, du CWATUP, décret [du] 27 novembre 1997, qui permettent au fonctionnaire délégué de l'administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire de la Région wallonne d'intervenir au procès pénal pour y poursuivre, sans être titulaire de l'action publique et sans devoir se soumettre aux règles qui gouvernent la constitution de partie civile, une action qui ressortit à l'action publique et a pour objet une demande à caractère civil ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- le fonctionnaire délégué de l'Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, en la personne de M. Van Der Meerschen, direction de Charleroi, avenue des Alliés 2, 6000 Charleroi;

- le Gouvernement flamand.

Le fonctionnaire délégué de l'Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, en la personne de M. Van Der Meerschen, a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 7 octobre 2003 :

- ont comparu :

- . Me D. Fesler *loco* Me O. Jadin, avocats au barreau de Charleroi, pour le fonctionnaire délégué de l'Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, en la personne de M. Van Der Meerschen;

- . Me Y. Loix, avocat au barreau d'Anvers, *loco* Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs L. François et M. Bossuyt ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

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

Les prévenus devant le juge *a quo* ont été condamnés par le Tribunal correctionnel de Charleroi du chef de diverses infractions au Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : C.W.A.T.U.P.).

Devant le juge d'appel, ils contestent la recevabilité de l'intervention volontaire du fonctionnaire délégué de l'Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, intervention faisant suite aux poursuites diligentées par le ministère public.

Le juge *a quo* relève que si l'interprétation de l'article 67 du C.W.A.T.U.P. a donné lieu à de nombreuses controverses quant à la possibilité de cette intervention aux fins de poursuite devant le tribunal correctionnel l'un des modes de réparation visés à la même disposition, l'article 155 du C.W.A.T.U.P. (décret du 27 novembre 1997) actuellement en vigueur prévoit expressément la possibilité de cette intervention. Les prévenus relèvent que ces dispositions introduisent dans le procès pénal un nouvel acteur chargé de la défense d'un intérêt public, intervenant qui appartient au pouvoir exécutif régional. Ils soutiennent que ces dispositions violent les articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'elles permettent au fonctionnaire délégué représentant l'administration régionale d'intervenir dans le procès pénal pour solliciter une mesure à caractère civil qui ressortit à l'exercice de l'action publique, sans se constituer partie civile et, en outre, en violation du principe de séparation des pouvoirs; ils estiment que cette intervention, sans constitution de partie civile, les prive du droit, conféré à tout justiciable acquitté, de demander des dommages et intérêts sur la base de l'article 191 du Code d'instruction criminelle.

La Cour d'appel a, en conséquence, adressé à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

## III. *En droit*

- A -

### *Quant à la compétence de la Cour*

A.1. Le Gouvernement flamand soutient que la Cour n'est pas compétente pour répondre à des questions portant sur la violation directe de dispositions de droit international mais que la question pourrait être entendue comme portant sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec, en l'espèce, l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

### *Quant aux dispositions en cause*

A.2.1. Le fonctionnaire délégué de l'Administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, après avoir rappelé les faits de l'espèce, estime que la question préjudicielle est obscure. Se référant aux conclusions des prévenus devant le juge *a quo* et devant le juge de première instance qui, déjà, demandaient qu'une question préjudicielle (libellée en des termes un peu différents) soit soumise à la Cour, il estime que les prévenus tentent manifestement de remettre en cause le principe même de l'intervention du fonctionnaire délégué devant la juridiction répressive et que la question pourrait dès lors être interprétée, soit comme ayant pour objet le principe même de l'intervention du fonctionnaire délégué devant la juridiction pénale (laquelle serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en raison de la différence engendrée avec la constitution de partie civile), soit comme ayant pour objet la conformité de l'intervention au procès pénal sans être titulaire de l'action publique et sans se constituer partie civile aux articles 10 et 11 de la Constitution ainsi qu'à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.2. Le fonctionnaire délégué estime que si la question préjudicielle a pour objet le principe même de son intervention, elle est irrecevable puisque ce serait nier l'autorité de chose jugée qui s'attache au jugement de première instance qui a donné acte au fonctionnaire délégué de son intervention volontaire et qui l'a déclarée recevable. Il n'a pas été interjeté appel dudit jugement.

Même si la question était recevable, elle devrait recevoir une réponse négative puisque la Cour de cassation et l'arrêt n° 139/2002 de la Cour d'arbitrage (rendu en matière de déchets) ont accepté sans ambiguïté le principe de cette intervention volontaire devant la juridiction pénale.

A.2.3. Le fonctionnaire délégué estime que si la question préjudicielle porte sur la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution de l'intervention du fonctionnaire délégué au procès pénal sans qu'il soit titulaire de l'action publique, elle a déjà été tranchée par la Cour de cassation et par les arrêts n°s 21/96 et 139/2002 qui ont admis, d'une part, que cette intervention s'appuyait sur la mission légale du fonctionnaire délégué, à savoir la défense de l'intérêt général en matière d'urbanisme, et, d'autre part, que les mesures qu'il peut faire prendre étant subordonnées à la constatation d'une infraction, la demande qui concerne ces mesures est liée à l'action publique. La Cour a donc reconnu au fonctionnaire délégué un pouvoir de défense d'une partie de l'intérêt général engendrant un lien avec l'action publique.

A.2.4. Le fonctionnaire délégué estime que si la question préjudicielle porte sur l'absence de constitution de partie civile, il y a lieu de se référer à la jurisprudence de la Cour de cassation et de la Cour d'arbitrage selon lesquelles le fonctionnaire délégué pouvait faire intervention volontaire devant la juridiction pénale car, n'ayant pas subi de lésion d'un intérêt privé, il ne peut se constituer partie civile.

A.2.5. Le Gouvernement flamand n'aperçoit pas en quoi un prévenu ne pourrait pas se défendre contre une demande de réparation émanant du fonctionnaire délégué comme il se défend contre celle émanant d'une partie civile. Les arrêts n°s 21/96, 57/2002, 152/2002 et 4/2003 ont d'ailleurs indiqué quelle était la *ratio legis* de la demande du fonctionnaire délégué; dans certaines affaires, ils ont indiqué la possibilité de la contester au regard de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette jurisprudence implique que les droits de défense, la procédure pénale, la procédure civile et l'article 159 de la Constitution permettent au prévenu de contester la demande de réparation du fonctionnaire délégué et d'amener le juge à ne pas y faire droit, comme cela serait le cas pour toute autre action civile, qu'il s'agisse d'une action ordinaire ou de l'action d'une partie civile.

#### *Quant à l'article 191 du Code d'instruction criminelle*

A.3.1. Le fonctionnaire délégué pose la question de savoir si la question préjudicielle ne porte pas en réalité sur l'article 191 du Code d'instruction criminelle en ce que cette disposition serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution et à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme dans la mesure où elle serait interprétée comme interdisant au prévenu acquitté de réclamer des dommages et intérêts à la partie intervenante volontaire devant la juridiction pénale.

Si le juge *a quo* estime que cette disposition empêche le prévenu de solliciter des dommages et intérêts d'une partie au procès, la question est prématurée puisqu'il n'a pas déterminé si, en l'espèce, les préventions étaient ou non établies, de sorte qu'il n'est pas démontré que les prévenus pourraient formuler une telle demande. La question n'a donc aucune incidence sur le litige actuellement en cours.

A.3.2. Le fonctionnaire délégué estime au surplus que l'article 191 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Si l'on tient compte de ce que la jurisprudence a précisé que les dommages et intérêts dont il est question audit article sont ceux que peut réclamer le prévenu acquitté à l'encontre de la partie civile et de ce que la Cour de cassation a jugé que de tels dommages et intérêts ne pouvaient être réclamés au ministère public, de deux choses l'une :

- soit le juge *a quo* « assimile » l'intervenant volontaire, partie au procès, à une partie civile car non dépositaire de l'action publique en tant que telle et déclare en conséquence que l'article 191 peut être invoqué vis-à-vis du fonctionnaire délégué; il n'y aurait alors manifestement aucune discrimination puisque le prévenu

acquitté pourrait réclamer des dommages et intérêts vis-à-vis tant de la partie civile que de la partie intervenante volontaire;

- soit le juge *a quo* « assimile » l'intervenant volontaire au ministère public dans la mesure où chacun d'eux est chargé de la défense d'une partie de l'intérêt général et déclare que l'article 191 ne peut être invoqué vis-à-vis du fonctionnaire délégué. Le prévenu acquitté ne pourrait réclamer des dommages et intérêts à l'encontre de l'intervenant volontaire (alors qu'il le pourrait à l'encontre d'une partie civile). Cette différence de traitement peut être justifiée par la différence de nature des intérêts en cause, à savoir l'intérêt privé de la partie civile et l'intérêt public de l'intervenant volontaire. La mesure de réparation que peut solliciter le fonctionnaire délégué ne tend pas à la réparation d'un dommage. La mesure de réparation est étrangère à la constitution de la partie civile dont l'admissibilité suppose l'existence d'une lésion d'un intérêt privé : elle constitue une sanction *sui generis*. Son autonomie par rapport à la condamnation pénale est néanmoins limitée. C'est ainsi que si le prévenu arrive, avec succès, à contester l'existence de l'infraction, aucune mesure de réparation ne pourra être prononcée, alors que si l'infraction est établie, le tribunal doit faire droit à la demande après avoir examiné la légalité interne et externe de la mesure de réparation postulée par le fonctionnaire délégué. En revanche, un tiers ne pourrait intervenir dans un procès pénal en justifiant de la violation d'un intérêt général tel que la sauvegarde du bon aménagement du territoire : il doit établir que sans l'infraction, le dommage tel qu'il se produit ne se serait pas réalisé.

A.3.3. Le Gouvernement flamand estime que le membre de phrase « et statuera sur les demandes en dommages-intérêts » n'est rien d'autre que la confirmation par l'article 191 du droit à l'indemnisation prévu par l'article 1382 du Code civil. Il va de soi que le prévenu peut être indemnisé lorsqu'il subit un dommage causé par une demande irrégulière de réparation émanant du fonctionnaire délégué. Toute illégalité constitue d'ailleurs une faute au sens de l'article 1382 précité.

A.3.4. Le Gouvernement flamand estime que la véritable signification de l'article 191 est d'ordre procédural : tout comme l'article 563 du Code judiciaire, l'article 191 permet au juge saisi d'une action civile de connaître d'une action reconventionnelle - civile elle aussi - du prévenu pour « procédure téméraire et vexatoire ». Sans doute cette prorogation de compétence prend-elle en compte le « *quod plerumque fit* », c'est-à-dire une constitution de partie civile fautive, mais rien ne permet de prétendre que cet article 191 ne pourrait pas s'appliquer aussi à une demande (d'ailleurs civile) du fonctionnaire délégué qui constituerait une faute. Cette interprétation large de l'article 191 (qui doit être préférée puisqu'elle permet de le juger conforme au principe d'égalité) s'oppose à une interprétation restrictive (à proscrire pour la raison inverse) dans laquelle cet article créerait une différence de traitement entre les victimes d'une demande de réparation téméraire et vexatoire intentée par une partie civile (qui pourraient demander au juge pénal de condamner celle-ci à les indemniser) et les victimes d'une telle demande introduite par le fonctionnaire délégué (qui devraient s'adresser au juge civil, certes en bénéficiant de l'autorité de chose jugée de l'acquiescement pénal).

- B -

B.1.1. L'article 67 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (C.W.A.T.U.P.) (arrêté de l'Exécutif wallon du 14 mai 1984) dispose, dans la rédaction qui est la sienne à l'époque où ont eu lieu les faits dont le juge *a quo* est saisi :

« § 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 2° et 3° :

1° soit la remise en état des lieux ou la cessation de l'utilisation abusive;

2° soit l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement;

3° soit le paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction pour autant qu'il ne soit ni inscrit sur la liste de sauvegarde ni classé.

Le tribunal fixe à cette fin un délai qui, dans les cas visés aux 1° et 2° 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.

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.

§ 2. Sans préjudice de l'application du chapitre XXIII du livre IV de la quatrième partie du Code judiciaire, le jugement ordonne que, lorsque les lieux ne sont pas remis en état ou les travaux et ouvrages ne sont pas exécutés dans le délai prescrit, le fonctionnaire délégué, le collège et éventuellement la partie civile pourront pourvoir d'office à son exécution. L'administration ou le particulier qui exécute le jugement, a le droit de vendre les matériaux et objets résultant de la remise en état des lieux, de les transporter, de les entreposer et de procéder à leur destruction en un lieu qu'il choisit.

Le condamné est contraint au remboursement de tous les frais d'exécution, déduction faite du prix de la vente des matériaux et objets, sur présentation d'un état taxé et rendu exécutoire par le juge des saisies.

§ 2bis. Lorsque le jugement ordonne à la demande du fonctionnaire délégué ou du collège des bourgmestre et échevins conformément à l'article 67, § 1er, soit la remise en état des lieux, soit l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement, ceux-ci sont exécutés par le condamné sans qu'il doive obtenir le permis prévue a l'article 41.

Toutefois, le condamné est tenu de prévenir le collège des bourgmestre et échevins, huit jours avant le début des travaux; le collège pourra imposer des conditions d'exécution, notamment en ce qui concerne la sécurité et la salubrité publique.

§ 3. Lorsque l'infraction ne consiste pas dans l'exécution de travaux ou l'accomplissement d'actes contraires aux prescriptions des plans d'aménagement, ces règlements pris en exécution du présent livre ou d'un permis de lotir et que des travaux et actes sont susceptibles de recevoir le permis requis eu égard au bon aménagement des lieux, l'exécutif ou le fonctionnaire délégué de commun accord avec le collège des bourgmestre et échevins peut transiger avec le contrevenant, moyennant paiement dans le délai qu'il indiquera d'une somme égale au double du montant de la taxe sur les bâtisses, laquelle reste néanmoins due à la commune. L'exécutif détermine les sommes à payer par catégories de travaux et d'actes qui ne sont pas soumis à la taxe sur les bâtisses.

Le versement se fait entre les mains du receveur de l'enregistrement à un compte spécial du budget. Il éteint l'action publique et le droit pour les autorités publiques à demander toute autre réparation.

§ 4. A la demande des acquéreurs ou des locataires, le tribunal peut annuler aux frais du condamné, leur titre d'acquisition ou de location, sans préjudice du droit à l'indemnisation à charge du coupable. »

B.1.2. L'article 155 du C.W.A.T.U.P. modifié par le décret du 27 novembre 1997 dispose :

« § 1er. Le fonctionnaire délégué ou le collège des bourgmestre et échevins, d'initiative ou dans le délai que lui fixe le fonctionnaire délégué, peuvent poursuivre devant le tribunal correctionnel l'un des modes de réparation visés au paragraphe 2 et s'en informent simultanément.

§ 2. Outre la pénalité, le tribunal ordonne, à la demande du fonctionnaire délégué ou du collège des bourgmestre et échevins :

1. soit la remise en état des lieux ou la cessation de l'utilisation abusive;
2. soit l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement;
3. soit le paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction pour autant qu'il ne soit ni inscrit sur la liste de sauvegarde, ni classé.

Le tribunal fixe à cette fin un délai qui, dans les cas visés aux 1° et 2°, 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 de la Région.

§ 3. 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.

§ 4. Sans préjudice de l'application du chapitre XXIII du livre IV de la quatrième partie du Code judiciaire, le jugement ordonne que, lorsque les lieux ne sont pas remis en état ou les travaux et ouvrages ne sont pas exécutés dans le délai prescrit, le fonctionnaire délégué, le collège des bourgmestre et échevins et éventuellement la partie civile pourront pourvoir d'office à son exécution.

L'administration ou la partie civile qui exécute le jugement a le droit de vendre les matériaux et objets résultant de la remise en état des lieux, de les transporter, de les entreposer et de procéder à leur destruction en un lieu qu'elle choisit.

Le condamné est contraint au remboursement de tous les frais d'exécution, déduction faite du prix de la vente des matériaux et objets, sur présentation d'un état taxé et rendu exécutoire par le juge des saisies.

§ 5. Lorsque le jugement ordonne, à la demande du fonctionnaire délégué ou du collège des bourgmestre et échevins conformément au paragraphe 1er, soit la remise en état des lieux, soit l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement, ceux-ci sont exécutés par le condamné sans qu'il doive obtenir le permis visé à l'article 84.

Toutefois, le condamné est tenu de prévenir le collège des bourgmestre et échevins, huit jours avant le début des travaux; le collège pourra imposer des conditions d'exécution, notamment en ce qui concerne la sécurité et la salubrité publique.

§ 6. Lorsque l'infraction ne consiste pas dans l'exécution de travaux ou l'accomplissement d'actes contraires aux prescriptions des plans d'aménagement, des règlements pris en exécution du présent livre ou d'un permis de lotir et que ces travaux et actes sont susceptibles de recevoir le permis d'urbanisme requis eu égard à la destination générale de la zone et à son caractère architectural, le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué de commun accord avec le collège des bourgmestre et échevins peut transiger avec le contrevenant, moyennant paiement dans le délai qu'il indiquera d'une somme égale au double du montant de la taxe sur les bâtisses, laquelle reste néanmoins due à la commune. Le Gouvernement détermine les sommes à payer par catégorie de travaux et d'actes qui ne sont pas soumis à la taxe sur les bâtisses.

Le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué ne peut proposer valablement une transaction qu'au cas où le procureur du Roi n'a pas marqué son intention de poursuivre dans les nonante jours de la demande qui lui est faite.

Le versement du montant de la transaction se fait entre les mains du receveur de l'enregistrement à un compte spécial du budget de la Région. Il éteint l'action publique et le droit pour les autorités publiques à demander toute autre réparation.

§ 7. A la demande des acquéreurs ou des locataires, le tribunal peut annuler leur titre d'acquisition ou de location, sans préjudice du droit à l'indemnisation à charge du coupable. »

B.1.3. La question préjudicielle indique qu'elle a pour objet les « articles 67, §§ 1er et 2, du CWATUP, arrêté du 14 mai 1984, et 155, §§ 1er et 2, du CWATUP, décret [du] 27 novembre 1997, qui permettent au fonctionnaire délégué de l'administration de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire de la Région wallonne d'intervenir au procès pénal pour y poursuivre, sans être titulaire de l'action publique et sans devoir se soumettre aux règles qui gouvernent la constitution de partie civile, une action qui ressortit à l'action publique et a pour objet une demande à caractère civil ».

B.1.4. L'arrêté de l'Exécutif wallon du 14 mai 1984 précité a été modifié par le décret du 27 novembre 1997; une large partie du livre Ier a été remplacée et les dispositions qui figuraient à l'article 67 figurent, depuis la modification de 1997, à l'article 155 de l'arrêté modifié (et non du décret du 27 novembre 1997).

Les modifications que le décret apporte à cette disposition comprennent l'ajout d'un paragraphe 1er et d'un paragraphe 3, de sorte que les paragraphes 1er et 2 de l'article 67 correspondent depuis ces modifications aux paragraphes 2 et 4 de l'article 155.

Il s'ensuit que l'objet de la question préjudicielle doit être précisé.

B.1.5. L'intervention du fonctionnaire délégué, qui est au centre de la question préjudicielle, fait l'objet de l'article 67, §§ 1er et 2, et de l'article 155, §§ 1er, 2 et 4. La Cour constate que la motivation de l'arrêt *a quo* ne permet pas d'identifier avec précision celles de ces dispositions qui sont en cause : l'arrêt énonce en effet (p. 6) :

« Attendu que le fonctionnaire délégué de la Région wallonne est intervenu à la cause à la suite des poursuites diligentées par le ministère public;

Que si l'interprétation de l'article 67 du C.W.A.T.U.P., décret [lire : arrêté] du 14 mai 1984, a donné lieu à de nombreuses controverses quant à la possibilité de cette intervention aux fins de poursuivre devant le tribunal correctionnel l'un des modes de réparation visés à la même disposition, l'article 155 du C.W.A.T.U.P., décret du 27 novembre 1997, actuellement en vigueur, prévoit expressément la possibilité de cette intervention;

Que les prévenus relèvent, à cet égard, que l'article 67, § 1er, du C.W.A.T.U.P., arrêté du 14 mai 1984, et à sa suite l'article 155, § 1er, décret du 27 novembre 1997, introduisent dans le procès pénal un nouvel acteur chargé de la défense d'un intérêt public, intervenant qui appartient au pouvoir exécutif régional ».

Il faut constater cependant que le décret du 27 novembre 1997 est entré en vigueur le 1er mars 1998 (article 19 du décret), c'est-à-dire postérieurement aux faits pour lesquels les intimés devant le juge *a quo* sont poursuivis. La Cour constate par ailleurs que tant le Tribunal correctionnel de Charleroi statuant en première instance dans la même affaire (jugement du 26 mai 1997) que les intimés dans leurs conclusions devant le juge *a quo* - en ce compris le texte de la question préjudicielle qu'ils demandaient à celui-ci de poser à la Cour - ne se sont référés qu'à l'article 67, § 1er.

B.1.6. La question préjudicielle doit donc être entendue comme portant sur l'article 67, §§ 1er et 2, de l'arrêté précité du 14 mai 1984.

B.1.7. Dans son mémoire, le fonctionnaire délégué estime que la question préjudicielle est irrecevable si elle est entendue comme remettant en cause le principe même de son intervention volontaire devant les juridictions : le juge de première instance a en effet déclaré cette intervention recevable et il n'a pas été fait appel de cette décision.

Contrairement à ce que soutient le fonctionnaire délégué, la question préjudicielle ne tend pas à remettre en cause le principe même de son intervention mais à vérifier si l'action qu'il exerce et qui, selon la question préjudicielle, ressortit à l'action publique et a pour objet une demande à caractère civil, peut, en respectant les normes qu'elle cite, être exercée sans que le fonctionnaire délégué soit titulaire de l'action publique et sans qu'il doive se soumettre aux règles qui gouvernent la constitution de partie civile.

B.2.1. L'article 67 précité établit une différence de traitement entre les personnes poursuivies du chef d'infraction au Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et les autres justiciables, en ce qu'il permet au fonctionnaire délégué représentant l'administration régionale d'intervenir dans l'instance pénale à laquelle les premières sont

parties. Selon l'argumentation défendue devant le juge *a quo* par les prévenus, telle qu'elle figure dans la motivation de l'arrêt qui saisit la Cour, cette intervention permettrait au fonctionnaire délégué, sans se constituer partie civile, de solliciter une mesure à caractère civil relevant de l'exercice de l'action publique et priverait, faute de constitution de partie civile, le justiciable acquitté de la possibilité de demander des dommages et intérêts sur la base de l'article 191 du Code d'instruction criminelle. Il est donc reproché aux dispositions en cause de permettre, selon les termes de l'arrêt *a quo*, qu'une « mesure à caractère civil qui ressortit à l'exercice de l'action publique » puisse être sollicitée sans constitution de partie civile, alors qu'une constitution de partie civile serait requise pour obtenir, dans d'autres matières, une mesure analogue.

B.2.2. L'article 191 du Code d'instruction criminelle dispose :

« Si le fait n'est réputé ni délit ni contravention de police, le tribunal annulera l'instruction, la citation et tout ce qui aura suivi, renverra le prévenu, et statuera sur les demandes en dommages-intérêts. »

B.3.1. Le pouvoir, conféré au fonctionnaire délégué, de poursuivre devant le tribunal correctionnel les mesures de réparation en cause a été inscrit à l'article 65 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, dont le paragraphe 1er (dans la rédaction qui lui avait été donnée par la loi du 22 décembre 1970) prévoyait :

« 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;
- 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. »

Ce faisant, cette disposition, entre-temps reprise à l'article 67 de l'arrêté en cause, subordonnait déjà à une demande, le cas échéant, du fonctionnaire délégué les mesures de réparation, autres que l'indemnisation, ordonnées par le tribunal correctionnel.

B.3.2. Le législateur qui, en 1962, n'avait prévu d'autre mode de réparation que la remise en état des lieux, avait entendu que la loi, grâce à la mesure en cause, ne reste pas lettre morte, d'autant que « pareille carence [...] porte toujours atteinte au prestige de l'autorité publique » (*Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 525, p. 66); il avait souligné la spécificité de la mesure en constatant :

« Le système de la réparation des infractions, en matière de voirie notamment, est possible soit par un texte exprès, soit même en l'absence de toute disposition légale.

La jurisprudence estime, en effet, qu'en vertu de l'article 161 du Code d'instruction criminelle [...], le tribunal répressif prononçant la peine statue par le même jugement sur les demandes en restitution et en dommages-intérêts.

Il en résulte qu'en l'absence de texte exprès, le juge peut ordonner la remise des lieux en état, puisqu'aussi bien on ne saurait laisser perpétuer l'atteinte aux lois et règlements. L'on ne peut dès lors plus dire que cette réparation soit civile, puisqu'il s'agit surtout d'un intérêt de police, sans que ce soit une peine. C'est un accessoire de la peine comminée, faisant essentiellement partie de la répression de l'infraction. » (*Doc. parl.*, Sénat, 1958-1959, n° 124, p. 81)

Lors de la modification de l'article 65 précité en 1970, le ministre avait relevé « que l'on se trouve en matière de réparation et non de peine proprement dite ». (*Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 525, p. 68)

Il s'agissait donc essentiellement de faire en sorte que force reste à la loi.

Le législateur a par ailleurs jugé que le fonctionnaire délégué faisait partie de ceux qui sont en mesure d'apprécier le caractère opportun et l'importance d'une réparation (*Doc. parl.*, Sénat, 1968-1969, n° 559, p. 49).

B.3.3. Eu égard à ces éléments, le législateur a pu estimer que l'habilitation ainsi conférée au fonctionnaire délégué constituait une mesure pertinente au regard de l'objectif poursuivi; celui-ci ne requiert pas qu'il soit fait usage du mécanisme de l'action civile à laquelle se réfère la question, dès lors que cette action vise à permettre à la victime d'une infraction d'obtenir du juge pénal la réparation de son dommage; l'habilitation conférée au fonctionnaire délégué a pour fonction de lui permettre de remplir la mission d'intérêt général dont il est chargé, la réparation en cause étant fonction du bon aménagement des lieux et non du dommage subi par des personnes déterminées.

B.4. La mesure en cause ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des prévenus : ceux-ci disposent, devant le tribunal correctionnel, des garanties juridictionnelles reconnues à tout justiciable; ils disposent en outre de celle consistant en l'octroi de dommages et intérêts sanctionnant une intervention du fonctionnaire délégué constituant une faute au sens de l'article 1382 du Code civil. Les différences entre cette dernière action et les demandes de dommages et intérêts visées à l'article 191 du Code d'instruction criminelle, auquel la motivation de l'arrêt *a quo* se réfère, peuvent être justifiées par les spécificités du pouvoir conféré au fonctionnaire délégué, telles qu'elles figurent *sub* B.3.1 à B.3.3.

B.5. Il est également demandé à la Cour de contrôler les dispositions en cause au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ce contrôle aboutit à la même conclusion en raison des considérations qui précèdent.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 67, §§ 1er et 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 17 décembre 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior