

Numéro du rôle : 4216
Arrêt n° 31/2008 du 28 février 2008

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 198*bis* du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 11 du décret du 4 juin 2003, posée par la Cour d'appel d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen et J.-P. Moerman, 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 arrêt du 6 juin 2007 en cause du ministère public contre Marc Reynders et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 juin 2007, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 11 du décret du 4 juin 2003, combiné avec l'article 149, § 1er, du même décret, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'avis qui est rendu concernant une action en réparation intentée avant l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation mais sur laquelle le juge ne statue qu'après l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'avis conforme s'écarte de l'action en réparation intentée par l'inspecteur urbaniste et n'est dès lors pas conforme, et en ce que cet avis ne lierait pas l'inspecteur urbaniste, alors qu'en vertu de l'article 149, § 1er, du même décret, les avis rendus sur les actions en réparation intentées après l'entrée en vigueur des dispositions relatives à l'avis conforme lient, quant à eux, l'inspecteur urbaniste ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Marc Reynders et Veerle Goethals, demeurant à 2530 Boechout, Eekstraat 41;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 19 décembre 2007 :

- ont comparu :

. Me J. Van Lommel *loco* Me L. Van Braekel et Me J. Bally, avocats au barreau d'Anvers, pour Marc Reynders et Veerle Goethals;

. Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman 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*

Marc Reynders et Veerle Goethals sont poursuivis pour diverses infractions en matière d'urbanisme. Dans son jugement du 24 février 2003, le tribunal de première instance condamne les prévenus à une amende avec sursis de trois ans, à l'exception d'une partie effective; l'action en réparation est reportée pour une durée indéterminée. Ce

jugement a fait l'objet d'un recours introduit auprès de la Cour d'appel d'Anvers, qui, par arrêt interlocutoire du 28 juin 2006, en ce qui concerne le volet pénal de l'action, considère que l'action publique est partiellement prescrite et que les faits ne sont partiellement plus punissables et décide ensuite de soumettre l'action en réparation au Conseil supérieur de la politique de réparation pour avis, sur la base de l'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire. Le 9 octobre 2006, le Conseil supérieur de la politique de réparation rend un avis non conforme sur l'action en réparation de l'inspecteur urbaniste régional ordonnant la démolition des constructions irrégulières. En revanche, un avis conforme est rendu sur l'action en réparation modifiée du collège des bourgmestre et échevins, par laquelle il n'est plus demandé la démolition de la construction irrégulière, mais bien une plus-value.

Le juge *a quo* considère que les avis du Conseil supérieur sont de « simples avis » et que « le juge conserve son plein pouvoir d'appréciation quant à la mesure de réparation requise ». Selon lui, la question se pose de savoir « en quoi l'inspecteur urbaniste est lié par l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation, rendu dans le cadre de l'article 198*bis*, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire ». Il compare les avis rendus par application de l'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire avec les avis rendus par application de l'article 149, § 1er, du même décret, qui lie l'inspecteur urbaniste, et il se demande en quoi les avis rendus par application de la première disposition lie l'inspecteur urbaniste et, plus précisément, dans quelle mesure il peut encore maintenir son action après un avis non conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation. Sur ce, il pose d'office la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Gouvernement flamand situe la disposition en cause et souligne que l'article 198*bis* du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire (ci-après : le décret du 18 mai 1999) est une disposition transitoire concernant les avis du Conseil supérieur de la politique de réparation relatifs aux actions en réparation. Après la création de ce Conseil supérieur et le commencement de ses activités, cet avis est, conformément à l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999, obligatoire et préventif : il doit être rendu avant l'intentement de l'action. Le juge peut, au cours de la procédure judiciaire, soumettre au Conseil supérieur de la politique de réparation les actions qui avaient déjà été intentées devant lui.

Le Gouvernement flamand cite les arrêts n^{os} 14/2005 du 19 janvier 2005, 34/2007 du 7 mars 2007 et 71/2007 du 26 avril 2007 et en déduit qu'il n'existe que deux différences entre le régime de l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999 et le régime transitoire, limité dans le temps, de l'article 198*bis* du même décret. D'une part, l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999 contient l'obligation de demander l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation pour toute action en réparation intentée après le 16 décembre 2005, jour où le Conseil supérieur de la politique de réparation est devenu opérationnel. L'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999 prévoit seulement la possibilité pour le juge de soumettre encore au Conseil supérieur de la politique de réparation les actions en réparation dont il était déjà saisi avant que ledit Conseil soit opérationnel mais sur lesquelles il ne statue qu'ultérieurement. D'autre part, l'action en réparation visée à l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999 doit au préalable être soumise à l'avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation. L'avis sur l'action en réparation visé à l'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999 n'est, en revanche, rendu qu'au cours du traitement de cette action en réparation. Selon le Gouvernement flamand, il n'existe pas d'autres différences entre les deux obligations en matière d'avis. Le Gouvernement flamand estime que l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation lie dans les deux cas l'autorité qui intente l'action, tant dans l'hypothèse d'une demande d'avis obligatoire au sens de l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999 que dans l'hypothèse d'une demande facultative au sens de l'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999. Le Gouvernement flamand considère que dès lors que l'avis est demandé, l'inspecteur urbaniste ne peut persister dans une action qui, selon un avis non conforme, a été rejetée par le Conseil supérieur de la politique de réparation. Selon le Gouvernement flamand, on ne voit pas pourquoi la cohérence de la politique de réparation devrait être différente dans les deux cas.

Le Gouvernement flamand de ce qui précède conclut que la question préjudicielle, dans la mesure où elle part du principe qu'un avis non conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation ne lie pas l'autorité qui intente l'action en réparation, repose sur une lecture erronée de la disposition en cause. Selon lui, la Cour ne peut répondre à de telles questions. Par contre, si l'on admet avec le Gouvernement flamand que l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation lie en tout état de cause l'administration qui demande la réparation, même lorsque l'avis est rendu à la demande du juge saisi de l'action en réparation, conformément à l'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999, les deux situations visées dans la question préjudicielle sont traitées de manière égale, de sorte qu'il ne saurait être question d'une violation du principe d'égalité.

Selon le Gouvernement flamand, un avis non conforme rendu dans le cadre de l'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999 signifie uniquement que l'action en réparation qui a déjà été intentée n'est plus valable et qu'elle ne peut donc être accueillie. L'autorité qui demande la réparation peut alors soit modifier son action en réparation, le juge saisi de l'action pouvant soumettre cette nouvelle action pour avis conforme au Conseil supérieur de la politique de réparation, soit intenter une nouvelle action. Dans ce cas, l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999 est applicable et l'avis doit être soumis au Conseil supérieur de la politique de réparation.

Le Gouvernement flamand conclut que, dans cette interprétation, la disposition en cause ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2. Les prévenus devant le juge *a quo* estiment que l'interprétation que le juge *a quo* fait de l'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999, selon laquelle l'avis rendu sur la base de cette disposition ne lierait pas l'inspecteur urbaniste ou le collège des bourgmestre et échevins, alors que l'avis rendu sur la base de l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999 lierait par contre ces mêmes personnes, viole les articles 10 et 11 de la Constitution. Ils affirment que l'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999, combiné avec l'article 149 du décret du 18 mai 1999, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution si l'on considère comme obligatoires pour l'autorité qui demande la réparation tant l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation demandé sur la base de l'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999 que l'avis demandé sur la base de l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999.

Ils relèvent que, par les avis visés respectivement à l'article 149, § 1er, et à l'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999, le législateur décréte poursuit une même finalité, qui est d'aboutir à une politique de réparation logique et cohérente. L'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999 est applicable dès qu'une action en réparation est intentée après la mise en place du Conseil supérieur de la politique de réparation, soit à partir du 16 décembre 2005. L'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999 est une disposition transitoire et est applicable à tous les cas où une action en réparation a été intentée avant la date d'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 décembre 2005 portant approbation du règlement d'ordre intérieur du Conseil supérieur de la politique de réparation. Selon les prévenus devant le juge *a quo*, la seule distinction entre la disposition transitoire visée à l'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999 et la règle définitive visée à l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999 tient à la date à laquelle l'action en réparation est intentée, mais elle n'est en rien une distinction en fonction du caractère obligatoire ou non de l'avis. Selon eux, l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation a toujours force obligatoire. Ils relèvent que tant le texte de l'article 149, § 1er, alinéa 1er, du décret du 18 mai 1999 que celui de l'article 198*bis* du décret du 18 mai 1999 parlent d'un avis conforme.

Les prévenus devant le juge *a quo* soulignent que le législateur décréte a estimé nécessaire de créer le Conseil supérieur de la politique de réparation afin d'aboutir à un procès impartial et équitable, comme le prévoit l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils estiment que le texte de la disposition en cause reproduit clairement l'intention du législateur décréte, qui est de soumettre encore pour avis conforme au Conseil supérieur de la politique de réparation les actions en réparation qui sont pendantes mais qui ne lui ont pas encore été soumises pour avis conforme sur la base de l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999. Selon eux, il s'agit exactement des mêmes avis, qui ont exactement la même force juridique obligatoire et qui doivent être soumis exactement à la même instance qui rend des avis contraignants. La distinction entre les deux articles porte uniquement sur l'application dans le temps des deux articles, ce qui n'a aucune importance pour la force juridique des avis recueillis. Toute autre appréciation impliquerait selon ces prévenus que, dans une hypothèse, une action soit examinée de manière contraignante par le Conseil supérieur de la politique de réparation, organe qui a justement été créé afin de garantir une politique de réparation cohérente et une procédure correcte, conformément à l'article 6 de la Convention

européenne des droits de l'homme, alors que, dans l'autre hypothèse, cette protection ne s'appliquerait pas. Cela serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon les prévenus devant le juge *a quo*, il n'y a dès lors aucune justification objective et raisonnable à la distinction opérée par le juge *a quo* quant à la force juridique des avis demandés sur la base de l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999 ou sur la base de l'article 198bis du décret du 18 mai 1999.

Ils concluent que l'interprétation de l'article 198bis du décret du 18 mai 1999, combiné avec l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999, viole les articles 10 et 11 de la Constitution si l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation demandé sur la base de l'article 198bis du décret du 18 mai 1999 n'est pas obligatoire pour l'inspecteur urbaniste, alors que l'avis demandé sur la base de l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999 lie quant à lui ce même inspecteur. L'article 198bis du décret du 18 mai 1999, combiné avec l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999 ne viole en revanche pas les articles 10 et 11 de la Constitution si l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation lie l'inspecteur urbaniste dans les deux hypothèses.

A.3. Dans leur mémoire en réponse, les prévenus devant le juge *a quo* constatent que le Gouvernement flamand part du même principe, à savoir que tant l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation rendu en application de l'article 149 du décret du 18 mai 1999 que l'avis rendu sur la base de l'article 198bis du décret du 18 mai 1999 lient l'autorité qui demande la réparation. Pour le surplus, ils renvoient à ce qui a été exposé dans leur mémoire. Ils concluent que la question préjudicielle, dans l'interprétation du juge *a quo*, appelle une réponse affirmative.

A.4. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand aussi constate que les prévenus devant le juge *a quo* et lui-même sont d'accord que le juge *a quo* se fonde sur une lecture erronée de la disposition en cause. Le Gouvernement flamand estime toutefois qu'il en découle que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

- B -

B.1. En vertu de l'article 149, § 1er, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, le tribunal peut ordonner de remettre les lieux en leur état initial ou de cesser l'utilisation abusive, et/ou d'exécuter des travaux de construction ou d'adaptations et/ou de payer une somme d'argent égale à la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction.

Cela se fait à la demande de l'inspecteur urbaniste ou du collège des bourgmestre et échevins compétent, laquelle demande doit elle-même être précédée d'un avis du Conseil supérieur de la politique de réparation auquel ces autorités doivent se conformer.

B.2. L'article 198bis, en cause, du même décret règle l'entrée en vigueur de l'obligation d'avis et prévoit un régime transitoire :

« Les dispositions relatives à l’avis conforme du Conseil supérieur de la Politique de Réparation, tel que visé à l’article 149, § 1er, et à l’article 153, n’entrent en vigueur qu’après que le Conseil supérieur de la Politique de Réparation a été créé et que le règlement d’ordre intérieur a été approuvé.

Le juge peut encore soumettre à l’avis conforme du Conseil supérieur de la Politique de Réparation des actions introduites pour des infractions datant d’avant le 1er mai 2000 mais qui n’ont pas encore été soumises à l’avis conforme du Conseil supérieur de la Politique de Réparation ».

Dans son arrêt n° 34/2007 du 7 mars 2007, la Cour a dit pour droit que cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu’elle limite la possibilité dont dispose le juge de demander l’avis du Conseil supérieur de la politique de réparation aux « actions introduites pour des infractions datant d’avant le 1er mai 2000 ». Il découle de cette décision que le juge peut encore soumettre pour avis au Conseil supérieur de la politique de réparation tant les actions intentées pour des infractions antérieures au 1er mai 2000 que les actions en réparation intentées pour des infractions commises à partir du 1er mai 2000.

B.3. Les dispositions relatives à l’avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation sont entrées en vigueur le 16 décembre 2005. Les actions en réparation introduites à partir de cette date doivent être précédées de l’avis du Conseil supérieur de la politique de réparation. Les actions en réparation déjà introduites à cette date peuvent être soumises par le juge à l’avis du Conseil supérieur de la politique de réparation.

Le juge *a quo* demande si la disposition transitoire de l’article 198*bis* est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l’avis du Conseil supérieur de la politique de réparation ne serait contraignant, pour l’autorité qui introduit l’action en réparation, que dans le premier cas cité et non dans le second.

B.4.1. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle se fonde sur une lecture erronée de la disposition en cause, qui doit, selon lui, être interprétée en ce sens que l’avis du Conseil supérieur de la politique de réparation lie également l’autorité qui intente l’action en réparation lorsque l’avis est, conformément à l’article 198*bis* du décret du 18 mai 1999, rendu à la demande du juge saisi de l’action en réparation, de sorte que l’inspecteur urbaniste ou le collège des bourgmestre et échevins seraient obligés d’adapter leur action en réparation à l’avis du Conseil supérieur de la politique de réparation.

B.4.2. Il appartient en règle générale à la juridiction de renvoi d'interpréter la disposition qui fait l'objet de la question préjudicielle. Il appartient à la Cour d'estimer si cette disposition, telle qu'elle est interprétée par le juge, est compatible ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.3. L'exception est rejetée.

B.5. Il relève de la liberté d'appréciation du législateur décrétoal de laisser le choix de la mesure de réparation, en matière d'aménagement du territoire, à l'autorité jugée la plus apte à cette fin. Il doit toutefois, ce faisant, respecter les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6. Le législateur décrétoal a jugé nécessaire, en vue d'assurer la cohérence de la politique de réparation, de faire précéder l'action en réparation d'un avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation. Comme il est mentionné en B.3, cette obligation est entrée en vigueur le 16 décembre 2005.

B.7. Dans son arrêt n° 71/2007 du 26 avril 2007, la Cour a répondu par la négative à la question de savoir si la disposition transitoire en cause était contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'obligation de demander l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation ne s'applique qu'aux actions en réparation introduites à partir du 16 décembre 2005 et non aux actions en réparation introduites avant cette date.

B.8. Dès lors que le législateur décrétoal a lui-même choisi de ne poursuivre pleinement la cohérence de la politique de réparation qu'à partir du jour où le Conseil supérieur de la politique de réparation a été créé et où son règlement d'ordre intérieur a été approuvé et qu'il n'a, dès lors, pas obligé le juge, pour les actions en réparation relevant du régime transitoire, à demander l'avis du Conseil supérieur de la politique de réparation, non contraignant pour le juge, il peut se justifier objectivement et raisonnablement qu'il n'ait pas davantage obligé l'autorité qui intente l'action en réparation à suivre l'avis demandé librement par le juge.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 198*bis* du décret de la Région flamande du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle l'avis visé dans cette disposition ne lie pas l'autorité qui intente une action en réparation.

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 28 février 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt