

# INFRACTIONS D'URBANISME EN RÉGION WALLONNE : LES INDULGENCES DU LÉGISLATEUR

## Introduction

En droit de l'urbanisme, depuis la régionalisation de la matière, le législateur wallon continue de se chercher. Si c'est particulièrement clair en ce qui concerne le choix des instruments normatifs à imposer (1), voire le choix d'en imposer ou non (2), ça l'est aussi dans la détermination du régime des infractions et sanctions. Traditionnel parent pauvre de la matière, ce régime avait malgré tout fait l'objet d'un net durcissement en 2007 (3), en réaction au sentiment d'impunité qui régnait dans le domaine. Par contre, en adoptant et en modifiant le CoDT (4), le législateur vient tout au contraire d'assouplir radicalement le régime, en faisant preuve d'une grande indulgence vis-à-vis des auteurs d'infraction d'urbanisme.

Cette indulgence s'est traduite par trois nouveautés dans la liste des actes constitutifs d'infraction d'urbanisme. Les vocables qui, en doctrine, ont été associés à chacune de ces trois nouveautés ont varié : on a parlé, parfois à propos de deux d'entre elles, de « grand pardon » (5), « amnistie » (6), « prescription », « dépénalisation » (7), « droit à l'ou-

---

(1) Plan ou schéma, règlement ou guide ? Combien d'instruments et à quels niveaux ? Facultatifs ou obligatoires ? Avec quel contenu ? Etc.

(2) Prôné dans le cadre de l'adoption du CoDT, l'urbanisme dit « de projet » a fait son apparition, en opposition avec l'urbanisme dit « de lois ». L'urbanisme de projet veut que la règle s'adapte au projet et non plus le contraire (M. PÂQUES, « Un nouveau Code du développement territorial. Bilan d'ouverture au mois de septembre 2017 », *J.T.*, 2018/4, p. 78) et implique en définitive la suppression de toute norme.

(3) Décret du parlement wallon du 24 mai 2007 relatif aux infractions et sanctions en matière d'urbanisme, *Moniteur belge*, 18 juin.

(4) Décret du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129<sup>quater</sup> à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du développement territorial, *Moniteur belge*, 14 novembre; décret du Parlement wallon du 16 novembre 2017 modifiant l'article D.IV.99 et le Livre VII du Code du Développement territorial en vue d'y insérer un article D.VII.1bis instaurant une présomption de conformité urbanistique pour certaines infractions, *Moniteur belge*, 7 décembre.

(5) M. PÂQUES (« Urbanisme et aménagement du territoire », *Chron. not.*, Université de Liège, Faculté de droit, vol. XXXIX, 1<sup>er</sup> avril 2004, p. 275).

(6) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/7, p. 3, à propos de la présomption de conformité urbanistique évoquée ci-après.

(7) J.-M. SECRETIN, « Les infractions et sanctions – Présentation des nouveautés et analyse critique », in M. DELNOY (dir.), *Le Code du développement territorial*, Bruxelles, Larcier,

bli ». Dans cette mesure, pour éviter tout malentendu, nous n'utiliserons pas ces formules : nous parlerons des indulgences législatives, de manière générale. Dans les lignes qui suivent, nous commencerons par en décrire le régime, en identifiant le champ d'application et les effets de chacune d'elles (A). Nous identifierons ensuite les trois catégories d'infractions que ces nouveautés ont créées dans les faits (B), avant de proposer une appréciation critique du tout (C).

## A. Triple régime d'indulgence législative

### 1. Suppression du maintien infractionnel des travaux infractionnels antérieurs à la loi de 1962

#### a. Texte applicable

Suivant l'article D.VII.1, § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du CoDT : « *Sont constitutifs d'infraction les faits suivants : [...]*

*3<sup>o</sup> [...] le maintien des travaux exécutés après le 21 avril 1962 sans le permis qui était requis ou en méconnaissance de celui-ci ».*

Il s'agit d'une reprise de la version de 2014 du CoDT (8).

#### b. Infractions concernées

L'indulgence ici examinée concerne les travaux réalisés « sans le permis qui était requis ou en méconnaissance de celui-ci », pour autant qu'ils aient été exécutés avant et jusqu'au 21 avril 1962.

Le maintien (9) des travaux qui sont infractionnels parce que réalisés « sans le permis qui était requis ou en méconnaissance de celui-ci » est en principe constitutif d'infraction (10). Les mots « exécutés après le 21 avril 1962 », dans le texte de l'article D.VII.1 du CoDT ci-dessus reproduit, ont pour conséquence que les travaux exécutés antérieurement ou jusqu'à cette date ne sont plus constitutifs d'infraction.

2014, p. 352, à propos de la suppression du maintien infractionnel des travaux infractionnels antérieurs à la loi de 1962, évoquée ci-après.

(8) Décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1<sup>er</sup> à 128 et 129 *quater* à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie et formant le Code du développement territorial, *Moniteur belge*, 15 septembre (Doc. P.W., 2013-2014, n° 942/1 à 1<sup>er</sup>, 2 à 234).

(9) D'après la Cour de cassation (Cass., 2 mai 2006, R.G. n° P.06.0100.N), l'infraction de maintien consiste en l'abstention coupable de mettre fin à l'existence des travaux réalisés illégalement.

(10) Dans le CWATUPE, l'exécution d'actes et travaux soumis à permis d'urbanisme sans l'obtention préalable d'un tel permis était déjà constitutif d'infraction (v. l'article 154). Par contre, dans le CoDT, le maintien de travaux réalisés postérieurement à la péremption ou à la suspension du permis n'est plus une infraction. Au 1<sup>o</sup> de l'article D.VII.1, § 1<sup>er</sup>, le législateur fait bien la distinction entre ces diverses hypothèses. De même, le maintien d'actes infractionnels, tels que la création de logements ou la création de lots sans permis, n'est pas constitutif d'infraction. Il est donc curieux qu'en s'exprimant à propos de l'indulgence ici exposée, le législateur parle d'« actes et travaux » (Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 70).

Le seul critère est celui de la date d'exécution des travaux : il n'y a pas de distinction selon la teneur, l'objet ou l'impact de l'infraction.

La date-pivot du 21 avril 1962 est le jour d'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. L'indulgence vise donc des travaux réalisés sans le permis qui avait le cas échéant été imposé par l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 concernant l'urbanisation, l'arrêté du 12 septembre 1940 concernant l'urbanisation de certaines communes en vue de la restauration du pays, la loi du 8 avril 1919 sur l'adoption nationale des communes et l'arrêté-loi du 25 août 1915 relatif à la reconstruction des communes belges détruites, voire par différents règlements communaux.

Reste évidemment à établir que les travaux concernés ont été exécutés avant ou jusqu'à cette date. Le texte ne prévoyant rien de particulier à cet effet, la preuve est admise par toute voie de droit, ce que les travaux préparatoires confirment (11).

Quant à la charge de la preuve de la date d'exécution, elle repose sur l'autorité publique qui invoque l'infraction de maintien. Les travaux préparatoires le confirment (12). La jurisprudence du Conseil d'État suivant laquelle c'est à celui qui excipe d'une date de travaux pour ne pas se voir appliquer une norme, qu'il revient de prouver cette date (13), n'est ici pas transposable. Elle relève de l'appréciation de la validité d'un acte juridique de l'administration, alors qu'il est ici question d'infraction. Or, dans le domaine pénal, le principe est que la charge de la preuve de l'infraction pèse sur l'autorité poursuivante.

### c. Effets juridiques

Basée sur une présomption irréfragable (14), l'indulgence implique que le maintien des travaux infractionnels concernés n'est plus en lui-même une infraction.

La *réalisation* de ces travaux ne pouvait déjà plus être poursuivie depuis longtemps, l'action publique y relative étant prescrite (15). Avec cette nouveauté, en sus, c'est le *maintien* des travaux infractionnels réalisés avant le 21 avril 1962 qui ne peut plus être poursuivi.

(11) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/1, p. 4. Il s'agit des travaux parlementaires du décret du 16 novembre 2017 examiné au point 2 ci-après, mais cela s'applique *a fortiori* également à l'indulgence ici examinée.

(12) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/1, p. 4.

(13) V. not. C.E., n° 240.095, du 5 décembre 2017, *Defacqz*.

(14) « Les actes et travaux exécutés avant le 22 avril 1962 [...] sont présumés exécutés sur la base d'un permis d'urbanisme et conformément à celui-ci » (Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 70). Il ne s'agit donc pas d'une prescription ou d'une régularisation, comme en Région flamande.

(15) Le délai de prescription de l'action publique pour ces infractions est de cinq ans (article 2 du titre préliminaire du code de procédure pénale).

Cela vaut tant en ce qui concerne les poursuites pénales, qu'en ce qui concerne leurs accessoires immédiats que sont les mesures de réparation directe visées à l'article D.VII.13 du CoDT : l'absence d'infraction empêche les deux.

Ceci étant, il appert qu'en réalité, la nouveauté est moins une indulgence qu'une clarification. En effet, l'infraction de maintien de travaux infractionnels a été instaurée par la loi du 29 mars 1962 et J. van Ypersele et M. Boes observent que la Cour de cassation en avait déjà déduit que la disposition concernée ne réprimait le maintien des bâtiments illégaux « qu'en tant qu'ils [avaient] été construits après l'entrée en vigueur de la loi » (16). Autrement dit, le maintien de travaux infractionnels réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi de 1962 n'a en réalité jamais constitué une infraction. Il semble donc que, sans vraiment le savoir, le législateur de 2016 s'est borné à faire œuvre pédagogique. Il n'est donc pas nécessaire d'aller plus avant dans l'examen du texte.

## 2. Présomption de légalité des actes et travaux antérieurs au 1<sup>er</sup> mars 1998

### a. Texte applicable

Suivant l'article D.VII.1bis, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT : « *Les actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998 sont irréfragablement présumés conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme* ».

Cette disposition a été insérée dans le CoDT par le décret du 16 novembre 2017 (17), entré en vigueur le 17 décembre 2017.

### b. Infractions concernées

#### 1) Principe : actes et travaux infractionnels antérieurs au 1<sup>er</sup> mars 1998

Les infractions ici concernées sont celles résultant d'actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998, jour de l'entrée en vigueur du « nouveau CWATUP » (18). Bien entendu, par répercussion, l'infraction de maintien de ces actes et travaux est également visée.

(16) J. VAN YPERSELE et M. BOES, « Infractions d'urbanisme : quelques réflexions sur l'évolution de leur champ d'application depuis la loi du 29 mars 1962 à nos jours », in M. DELNOY, CH.-H. BORN et N. VAN DAMME (dir.), *Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, 50 ans après la loi organique*, Limal, Anthemis, 2013, p. 228, citant Cass., 23 août 1965, *Pas.*, 1965, I, p. 1207.

(17) Décret du parlement wallon du 16 novembre 2017 modifiant l'article D.IV.99 et le Livre VII du Code du Développement territorial en vue d'y insérer un article D.VII.1bis instaurant une présomption de conformité urbanistique pour certaines infractions, *Moniteur belge*, 7 décembre.

(18) Décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, *Moniteur belge*, 12 février 1998.

Heureusement, le libellé de l'article D.VII.1bis, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT est tel qu'il n'y a pas lieu de se demander si le caractère infractionnel de ces actes et travaux doit être apprécié en fonction du régime des infractions d'urbanisme applicable au jour de leur réalisation/érection, à la date du 1<sup>er</sup> mars 1998 ou selon le CoDT. La seule circonstance que les actes et travaux ont été réalisés ou érigés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998 suffit en effet pour que l'indulgence soit appliquée.

Enfin, encore faut-il évidemment pouvoir établir que les actes et travaux ici visés ont été réalisés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998. Quant à la nature et à la charge de cette preuve, on peut renvoyer à ce qui a été dit ci-dessus à propos de la date du 21 avril 1962. Les travaux préparatoires du décret du 16 novembre 2017 sont clairs à cet égard (19).

Le texte vise par ailleurs tant les *travaux* que les *actes*. La formule est sans doute suffisamment large que pour englober non seulement les actes et travaux soumis à permis d'urbanisme que ceux qui ne l'étaient pas et qui pouvaient malgré tout constituer des infractions par violation de certaines normes urbanistiques (20). L'indulgence de l'article D. VII.1bis, alinéa 1<sup>er</sup>, du CoDT englobe donc l'ensemble des hypothèses d'infractions urbanistiques, en ce compris par exemple le non-respect des règles d'affichage du permis (21).

Ne faut-il pas malgré tout faire un sort particulier aux « actes » d'urbanisation, dès lors qu'à l'article D.VII.1, § 1<sup>er</sup>, spécialement au 1<sup>o</sup>, du CoDT, les « actes et travaux » sont clairement distingués de « l'urbanisation » : les « actes » d'urbanisation réalisés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998 sont-ils ou non des « actes et travaux » présumés conformes ? La question n'est en réalité pas utile, puisque l'infraction de maintien ne vise que les *travaux* (22), de sorte que la prescription de l'action publique liée à une infraction résultant d'un acte d'urbanisation posé avant le 1<sup>er</sup> mars 1998 est acquise depuis longtemps.

(19) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/1, p. 4. Dans un texte à paraître (« L'assouplissement des incriminations dans le Code de développement territorial — Commentaire des décrets du 20 juillet 2016 et du 16 novembre 2017 »), François ONCLIN remarque cependant, il est vrai, que le Ministre pourrait avoir fait une déclaration en sens contraire.

(20) À ce sujet, v., pour un rappel de la doctrine et des arguments en présence, M. DELNOY, « Infractions et sanctions d'urbanisme en Région wallonne : vers une nouvelle réforme ? », *J.T.*, 2011, p. 619 et P. MOERYNCK, Commentaire du Livre VII, in CH.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-FR. NEURAY et M. PÂQUES (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, Liège, Kluwer, 2018, p. 965. Le législateur confirme qu'il peut à ses yeux y avoir infraction par un acte non soumis à permis d'urbanisme, mais qui viole le plan de secteur (Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/3, p. 3) et a décidé d'y remédier, avec plus ou moins de bonheur, au 4<sup>o</sup> de l'article D.VII.1, § 1<sup>er</sup>, du CoDT : par hypothèse, un acte non soumis à permis d'urbanisme ne peut être ni « autorisé en dérogation », ni « exonéré de permis ».

(21) V. le 5<sup>o</sup> de l'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 154 du CWATUPE.

(22) V. le 3<sup>o</sup> du § 1<sup>er</sup> de l'article D.VII.1 du CoDT.

## 2) Exceptions : infractions fondamentales

### a) Principe

L'alinéa 2 de l'article D.VII.1*bis* exclut du bénéfice de la présomption de conformité une série d'actes et travaux infractionnels même s'ils ont été réalisés/érigés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998. Il s'agit, dans le langage du législateur, des « infractions graves ».

Il n'y a pas de dénominateur commun entre ces infractions, si ce n'est qu'elles sont considérées par le législateur comme susceptibles de « [compromettre] de manière significative le bon aménagement des lieux et, de manière plus générale, l'environnement » (23), de sorte qu'il a jugé préférable de les exclure du régime d'indulgence pour éviter une violation de l'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution.

### b) Actes et travaux non conformes au zonage du plan de secteur

Sont exclus les « actes et travaux qui ne sont pas conformes à la destination de la zone du plan de secteur sur laquelle ils se trouvent, sauf s'ils peuvent bénéficier d'un système dérogatoire ».

Il s'agit évidemment avant tout des actes et travaux soumis à permis d'urbanisme réalisés en violation du plan de secteur. Les travaux préparatoires citent, à titre d'exemple, « une maison construite en zone forestière » (24) : une telle construction ne pourra donc pas bénéficier de l'indulgence, même si elle a été érigée avant le 1<sup>er</sup> mars 1998. La formule nous semble également exclure les actes et travaux non soumis à permis d'urbanisme (25). Pour le reste, comme nous venons de le voir, il n'est pas utile de déterminer si les actes d'urbanisation sont susceptibles d'être exclus.

La non-conformité au zonage du plan de secteur n'est pas toujours évidente à déterminer et il faut donc se reporter à la jurisprudence existante.

Par ailleurs, comme l'a fait observer la section de législation du Conseil d'État, la non-conformité au zonage du plan de secteur dépend parfois de conditions qui impliquent une appréciation discrétionnaire de l'autorité, comme par exemple, en zone d'habitat, la compatibilité avec le voisinage d'une activité non résidentielle (26). La section de législation du Conseil d'État s'est donc demandé comment cette exclusion doit être appliquée dans ces hypothèses. Pour répondre à cette question, le législateur a ajouté les mots « sauf s'ils peuvent bénéficier

---

(23) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/1, p. 3.

(24) *Ibidem*.

(25) V. ce qui en a été dit ci-dessus.

(26) Avis de la section de législation du Conseil d'État, Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/2, p. 3.

d'un système dérogatoire » (27). Mais ces mots ne répondent en réalité pas à la question, qui n'était pas de savoir si la non-conformité devait s'apprécier en fonction des possibilités de dérogation au zonage du plan de secteur. Pour rendre le texte praticable, la seule solution consiste donc à ne pas appliquer les conditions qui impliquent ce type d'appréciation, sauf si l'acte/travail s'en écarte manifestement (28).

L'amendement selon lequel l'exclusion des actes et travaux non conformes à la destination de la zone du plan de secteur ne s'applique pas lorsqu'ils « peuvent bénéficier d'un système dérogatoire » répond par contre à une autre question : la non-conformité au zonage doit tenir compte des possibilités d'y déroger. Les termes utilisés soulèvent cependant d'autres interrogations. Associée aux mots « peuvent bénéficier », la référence qui est faite à des « systèmes dérogatoires », par ailleurs distincts en fonction des époques, nous semble impliquer que, pour « bénéficier d'un système dérogatoire », les actes et travaux concernés ne doivent pas nécessairement avoir été visés par une décision d'octroi de dérogation (29) : il suffit qu'ils aient pu rentrer dans les conditions de la dérogation, d'un point de vue théorique. Le problème est évidemment à nouveau que certaines de ces conditions impliquent une appréciation discrétionnaire d'une autorité. Pour donner un sens au texte, nous proposons de raisonner à ce sujet comme suggéré à l'alinéa qui précède, à propos des conditions de conformité au zonage.

Le « système dérogatoire » de référence est, au choix, celui du moment de réalisation/érection des actes/travaux ou d'un moment postérieur, pourvu qu'il soit antérieur au 1<sup>er</sup> mars 1998 (30). Le choix entre les régimes susceptibles d'être invoqués est basé sur le critère de « la réglementation la plus favorable » (31).

Enfin, la référence expresse que le texte fait au 1<sup>er</sup> mars 1998 implique que la conformité des actes et travaux au zonage du plan de secteur s'apprécie en fonction du plan de secteur tel qu'en vigueur avant cette date.

### c) Création de logements

Sont également exclus du bénéfice de la présomption de conformité les « actes et travaux qui consistent à créer un ou plusieurs logements après le 20 août 1994 » : si elle n'était pas couverte par permis alors

---

(27) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/3, p. 2.

(28) En raisonnant comme le Conseil d'État applique le critère de l'erreur manifeste d'appréciation.

(29) Ces mots ne signifient donc pas, à nos yeux : « ont effectivement bénéficié ».

(30) Les mots « peuvent bénéficier » signifient donc : « auraient pu bénéficier » et non « pourraient aujourd'hui bénéficier ».

(31) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/3, p. 2.

qu'il en fallait un, la création d'un ou plusieurs logements après cette date reste susceptible d'être infractionnelle.

On sait — spécialement les notaires — combien la création de logements sans permis est problématique. Si le législateur a malgré tout voulu l'exclure de la présomption de légalité ici examinée, c'est pour lutter contre les marchands de sommeil (32).

Le 20 août 1994 (33) correspond à l'entrée en vigueur du décret du 14 juillet 1994 modifiant l'article 192, 6<sup>o</sup>, du CWATUPE (34). Le choix de la date pourrait être critiqué, dans la mesure où il n'est pas certain que toute création de logement ait été soumise à permis d'urbanisme depuis le 20 août 1994. Cela importe toutefois peu : la référence à cette date n'a pas d'incidence sur le champ d'application du permis d'urbanisme.

#### d) Actes et travaux dans un site naturel protégé

Les actes et travaux réalisés au sein d'un site protégé par le régime de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature sont exclus du bénéfice de la présomption de conformité urbanistique.

La formule, élargie par rapport à la première version du texte (35), vise plus précisément les sites « reconnus par ou en vertu de » la loi de 1973. Il s'agit, d'après les travaux préparatoires, des sites candidats au réseau Natura 2000, des sites Natura 2000, des réserves naturelles et des réserves forestières.

La référence ainsi faite aux sites Natura 2000 alors qu'il n'en existait aucun en Région wallonne avant le 1<sup>er</sup> mars 1998 pourrait laisser entendre que la localisation dans l'un des sites naturels protégés doit s'apprécier en fonction des sites reconnus jusqu'à la veille de l'entrée en vigueur du décret du 16 novembre 2017. L'idée qu'en instaurant cette exception, il s'agit de « s'assurer que le mécanisme de présomption ne compromet pas de manière significative le bon aménagement des lieux et, de manière plus générale, l'environnement » (36) pourrait conforter cette lecture (37), mais il ne s'agit pas d'un argument péremptoire. Le texte pourrait également être lu comme ne visant que les sites reconnus avant le 1<sup>er</sup> mars 1998, voire même ceux qui l'étaient

(32) Doc., P.W., 2016-2017, n<sup>o</sup> 739/1, p. 5.

(33) Cette date a été ajoutée comme critère distinctif après que la section de législation du Conseil d'État ait estimé disproportionné et incompatible avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination de viser de manière indifférenciée tous types d'actes et travaux consistant à créer un ou plusieurs logements.

(34) *Moniteur belge*, 10 août.

(35) Doc., P.W., 2016-2017, n<sup>o</sup> 739/3, p. 2.

(36) Doc., P.W., 2016-2017, n<sup>o</sup> 739/1, p. 3.

(37) Le législateur s'étant basé sur la vision du bon aménagement des lieux et de l'environnement qu'il avait au moment d'adopter son décret.

au moment de la réalisation des actes et travaux litigieux (38). La jurisprudence tranchera.

#### e) Actes et travaux sur un bien protégé

Qu'ils aient été réalisés ou érigés avant ou après le 1<sup>er</sup> mars 1998, les « actes et travaux réalisés sur un bien concerné par une mesure de protection du patrimoine » ne sont pas présumés conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Sous réserve des modifications qui pourraient résulter de l'entrée en vigueur du nouveau code wallon du patrimoine (39), un « bien concerné par une mesure de protection du patrimoine » est, au vu des articles 192 et s. du code wallon du patrimoine (40), un immeuble qui :

- est repris à l'inventaire du patrimoine dressé par le gouvernement (41);
- est inscrit sur la liste de sauvegarde;
- fait l'objet d'une procédure de classement;
- est classé;
- est repris dans la zone de protection d'un bien classé.

Reste à savoir si la mesure de protection du patrimoine à prendre en compte doit dater d'avant l'entrée en vigueur du décret du 16 novembre 2017, d'avant le 1<sup>er</sup> mars 1998 ou d'avant la réalisation des actes et travaux litigieux. Nous renvoyons à ce que nous avons dit ci-dessus à ce sujet à propos des actes et travaux dans un site naturel protégé.

#### f) Infractions au regard d'une autre police administrative

La présomption de conformité ne peut s'appliquer si les actes et travaux réalisés/érigés avant le 1<sup>er</sup> mars 2018 « [peuvent] faire l'objet d'une incrimination en vertu d'une autre police administrative ».

Le dispositif ne se limite pas aux actes et travaux qui ont effectivement fait l'objet d'une incrimination en vertu d'une autre police : il vise tous ceux qui étaient *susceptibles* d'en faire l'objet. Vu le nombre d'autres polices administratives et d'infractions potentielles, cela incite évidemment à faire preuve de prudence avant d'appliquer la présomption.

---

(38) Ce que les mots « actes et travaux réalisés au sein d'un site reconnu » pourraient bien vouloir dire, littéralement.

(39) Décret du 26 avril 2018 relatif au Code wallon du Patrimoine, *Moniteur belge*, 22 mai.

(40) Qui figurent sous le titre « Des mesures de protection ».

(41) Comme M. QUINTIN le remarque également, « Ne modifiant pas la situation juridique de l'immeuble, l'inventaire ne peut pas, selon certains, être considéré comme une véritable mesure (s.e. contraignante) de protection mais il reste qu'il est explicitement mentionné à l'article 187, 8<sup>o</sup> » (M. QUINTIN, *La protection du patrimoine culturel*, Bruges, Vanden Broecl, 2009, p. 182).

g) Actes et travaux visés par un procès-verbal de constat d'infraction ou une décision de justice

Ne bénéficient pas de la présomption de conformité les « actes et travaux ayant fait l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction ou d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée constatant la non-conformité d'actes et travaux aux règles du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme avant [le 1<sup>er</sup> juin 2017] ».

L'idée est d'éviter que la présomption interfère dans des procédures (au sens large) en cours.

L'objectif n'est pas parfaitement atteint en ce qui concerne les décisions adoptées en première instance au civil en l'absence de procès-verbal d'infraction (42) : il se pourrait que le juge d'appel soit forcé d'appliquer la présomption de conformité, là où le premier juge avait estimé qu'il y avait violation du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

*c. Effets juridiques*

Les actes et travaux concernés sont présumés conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Comme le texte l'indique expressément, la présomption est irréfragable (43).

La formule est doublement large :

— d'une part, le « droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » recouvre tant les textes décrets et réglementaires du CWA-TUPE que le contenu des instruments normatifs dérivés du Code, ainsi que celui des permis (44);

— d'autre part, la « conformité au droit » recouvre toutes les exigences découlant de ces instruments et non uniquement celles dont la violation est constitutive d'infraction.

Cela implique qu'un acte qui, le 17 décembre 2017, était infractionnel jusque-là ne l'est plus depuis l'entrée en vigueur du décret du 16 no-

---

(42) Un exemple serait un propriétaire poursuivi et sanctionné en première instance, sur la base de l'article 10 du Code wallon du logement, pour avoir mis en location un bien sans que ce dernier n'ait été construit, aménagé ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Nul procès-verbal de constat d'infraction n'est imposé pour que cette infraction soit portée devant un juge. Il serait donc possible qu'un jugement condamnant le propriétaire du bien ait été rendu en première instance, avant le 1<sup>er</sup> juin 2017, sans qu'un procès-verbal ait été préalablement dressé, et que le propriétaire ait ensuite fait appel de ce jugement. Dans cette hypothèse, le juge d'appel statuant après le 17 décembre 2017 serait *a priori* tenu d'appliquer l'indulgence de l'article D.VII.1<sup>er bis</sup> du CoDT étant donné qu'il n'y a ni procès-verbal ni décision judiciaire coulée en force de chose jugée datant d'avant le 1<sup>er</sup> juin 2017.

(43) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/1, p. 5.

(44) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/1, p. 5.

vembre 2017. Par répercussion, son maintien ne l'est plus non plus (45). Aucun acte ou travail réalisé/érigé avant le 1<sup>er</sup> mars 1998 ne peut plus — sous réserve évidemment des exceptions ci-dessus examinées — faire l'objet de poursuites pénales en application du Livre VII du CoDT.

En l'absence d'infraction, ces actes et travaux ne peuvent plus non plus faire l'objet des mesures de réparation directe visées à l'article D.VII.13 du CoDT. Une transaction ne peut par ailleurs plus être imposée, de même que des mesures de restitution. Bref, aucune mesure liée à l'existence d'une infraction ne peut plus être appliquée (46).

Une question se pose : pour les infractions visées par l'indulgence ici examinée, le délai de prescription de cinq ans commence-t-il à courir le 17 décembre 2017, date d'entrée en vigueur du décret, ou bien ces infractions ne sont-elles plus susceptibles de poursuites dès cette date ? Étant donné que le législateur indique que les actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998 sont *irréfragablement présumés* conformes au droit de l'aménagement du territoire, nous sommes d'avis que sa volonté est de rendre sans objet toute poursuite à l'encontre de ces infractions *dès la date d'entrée en vigueur de l'indulgence*, le 17 décembre 2017. En effet, dès lors que les actes et travaux concernés sont présumés, de manière irréfragable, conformes au droit de l'aménagement du territoire, il nous semblerait contraire à l'esprit du système mis en place de considérer que des poursuites sont encore possibles pendant la durée du délai de prescription de l'action publique (47).

Comme nous l'avons vu ci-avant, l'article D.VII.1<sup>er</sup>bis, 6<sup>o</sup>, du CoDT dispose que la présomption ne s'applique pas aux actes et travaux ayant fait l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction ou d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée constatant la non-conformité d'actes et travaux au droit de l'aménagement du territoire avant la date de l'entrée en vigueur du CoDT, à savoir le 1<sup>er</sup> juin 2017. Deux situations sont alors à distinguer relativement au sort des poursuites qui étaient en cours le 17 décembre 2017 :

— soit les actes et travaux infractionnels antérieurs au 1<sup>er</sup> mars 1998 avaient fait l'objet d'un procès-verbal avant le 1<sup>er</sup> juin 2017 : dans ce cas, l'indulgence législative ne sera pas d'application et les dispositions du CoDT relatives aux sanctions pénales pourront être mises en œuvre (48);

(45) Ce que confirment sans doute les mots « sans préjudice de l'article D.VII.1bis » ajoutés à l'article D.VII.1 du CoDT par le décret du 16 novembre 2017.

(46) Doc., P.W., 2016-2017, n<sup>o</sup> 739/1, p. 5.

(47) Comme nous le verrons au point A.3 ci-après, il n'en va pas de même pour l'indulgence mise en place par l'article D.VII.1, §§ 2 et 2/1 du CoDT, notamment en raison du libellé différent de la disposition.

(48) L'on pourrait s'interroger sur la comptabilité de ce système avec le principe de rétroactivité de la loi pénale la plus douce, consacré à l'article 2, alinéa 2, du Code pénal. La

— soit les actes et travaux infractionnels antérieurs au 1<sup>er</sup> mars 1998 n’avaient pas fait l’objet d’un procès-verbal avant le 1<sup>er</sup> juin 2017 : dans ce cas, les éventuelles poursuites enclenchées après devront être déclarées sans objet en raison de l’indulgence examinée ci-dessus et les dispositions du CoDT relatives aux sanctions pénales ne pourront pas être mises en œuvre.

La présomption de conformité s’applique également dans le domaine administratif : le bien concerné n’est pas irrégulier et peut donc faire l’objet d’un nouveau permis (49). Cela n’implique pas qu’une décision de refus de permis basée sur l’ex-irrégularité et adoptée avant le 17 décembre 2017 ne soit pas valable : le décret n’a pas de portée rétroactive. Dans cette hypothèse, tout recours *juridictionnel* formé à l’encontre de la décision de refus, après le 17 décembre 2017, en ce que le refus serait fondé sur une irrégularité qui n’existe plus, devrait être rejeté, étant donné que le juge amené à statuer sur la validité d’un refus de permis doit prendre en considération la situation de fait et de droit au moment où la décision de refus a été prise. Une nouvelle demande de permis pourrait, par contre, être introduite après la date pivot et ne pourrait plus aboutir à un refus basé sur le même motif, étant donné que la présomption de conformité vaut tant pour l’avenir que pour le passé. Il en va de même en cas de recours *administratif* exercé à l’encontre d’une décision de refus de permis : s’agissant d’un recours en réformation, l’autorité compétente en degré de recours doit, en application de l’adage *tempus regit actum*, prendre en considération la situation de droit au moment où elle statue.

L’impact de la présomption de conformité s’étend même aux relations de droit civil : les actes et travaux ne peuvent notamment plus être considérés comme constitutifs d’une faute civile, contractuelle ou quasi-délictuelle.

Concomitamment à la mise en place du régime de présomption irrefragable de conformité au droit de l’urbanisme des actes et travaux antérieurs au 1<sup>er</sup> mars 1998, le décret du 16 novembre 2017 modifie l’article D.IV.99, § 1<sup>er</sup>, du CoDT, qui a trait aux informations que tout acte de cession relatif à un immeuble bâti ou non bâti doit obligatoirement contenir. Le premier alinéa de la disposition est complété par un

---

Cour constitutionnelle admet toutefois qu’une loi s’écarte de ce principe lorsqu’elle le prévoit expressément. Voy. en ce sens, C.C., n° 14/2015, du 19 janvier 2005, relativement au régime flamand d’indulgence législative en matière d’infraction urbanistique : « B.13. L’article 2, alinéa 2, du Code pénal dispose que si la peine établie au temps du jugement diffère de celle qui était portée au temps de l’infraction, la peine la moins forte sera appliquée. Cette règle est également applicable lorsqu’une nouvelle loi ne réprime plus l’infraction *pour autant que cette loi n’a pas incontestablement prévu la non-application de cette cause d’excuse absolutoire aux infractions commises sous l’empire de la loi ancienne*, (...) » (c’est nous qui soulignons).

(49) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/1, p. 3; v. ég. p. 5.

5°, selon lequel l'acte de cession doit faire mention de la date de réalisation des derniers travaux soumis à permis et relatifs au bien concerné. L'ajout de cette mention obligatoire vise à augmenter la sécurité juridique des transactions immobilières en ce qu'elle est censée permettre à l'acquéreur d'un bien immobilier de savoir si des travaux ont été accomplis sur le bien après le 1<sup>er</sup> mars 1998 et, ainsi, de cibler plus aisément les potentielles infractions urbanistiques. Le législateur wallon a prévu que l'indication de la date de réalisation des derniers travaux soumis à permis est réalisée sur la base de la déclaration du cédant de sorte que les notaires n'ont pas d'obligation d'investigation à ce propos. Cette déclaration nous semble dès lors insuffisante pour assurer une réelle sécurité des transactions immobilières, telle qu'invoquée par le législateur wallon. En effet, aucune vérification n'est réalisée quant à la conformité de la date invoquée par le cédant, de sorte que l'acquéreur ne peut compter que sur sa bonne foi, ce qui, on le sait, peut parfois se révéler dangereux. En outre, même en présumant la bonne foi du cédant, ce dernier pourrait se voir placé dans une situation inconfortable, dès lors qu'il ne serait pas en mesure de préciser avec certitude la date de réalisation des derniers travaux, à défaut d'avoir gardé trace de celle-ci.

### **3. Limitation dans le temps du maintien infractionnel d'actes et travaux infractionnels**

#### *a. Textes applicables*

Suivant l'article D.VII.1, § 2, du CoDT : « *Le maintien des actes et travaux sans le permis qui était requis ou en méconnaissance de celui-ci n'est pas constitutif d'une infraction au terme d'un délai de dix ans après l'achèvement des actes et travaux, pour autant que les conditions cumulatives suivantes soient réunies :*

*1° l'infraction a été commise :*

*a) soit dans une zone destinée à l'urbanisation au plan de secteur au sens de l'article D.II.23, alinéa 2;*

*b) soit dans une zone d'aménagement communal concerté mise en œuvre et qui porte sur une ou plusieurs affectations destinées à l'urbanisation au sens de l'article D.II.23, alinéa 2;*

*c) soit sur des constructions, installations ou bâtiments, ou leurs aménagements accessoires ou complémentaires, existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, ou dont l'affectation est conforme à la zone, ou dont l'affectation a été autorisée en dérogation au plan de secteur;*

*2° les actes et travaux en infraction sont conformes aux normes du guide régional;*

3° les actes et travaux en infraction rencontrent l'une des hypothèses suivantes :

a) en cas de non-respect du permis d'urbanisme ou du permis d'urbanisation délivré, l'ampleur des écarts est inférieure à vingt pour cent :

- i) de l'emprise au sol autorisée;
- ii) de la hauteur sous corniche et au faîte du toit autorisée;
- iii) de la profondeur autorisée;
- iv) de la volumétrie autorisée;
- v) de la superficie de planchers autorisée;
- vi) des cotes d'implantation des constructions;
- vii) de la dimension minimale ou maximale de la parcelle;

b) en cas de réalisation d'un auvent en extension d'un hangar agricole autorisé, pour autant que:

- i) la hauteur du faîte de l'auvent soit inférieure à celle sous corniche du hangar;
- ii) le hangar présente un tel auvent sur une seule de ses élévations;
- iii) l'auvent présente une profondeur maximale de sept mètres mesurés à partir de l'élévation du hangar;

c) en cas de non-respect des ouvertures autorisées;

d) en cas de non-respect des tonalités autorisées par le permis d'urbanisme.

*Le maintien d'un logement créé sans le permis qui était requis n'est pas constitutif d'infraction après l'entrée en vigueur de la zone d'habitat vert désignée en application de l'article D.II.64 ».*

Cette disposition a été reprise du CoDT de 2014 (50).

Suivant l'article D.VII.1, § 2/1, du CoDT : « *Le maintien des actes et travaux autres que ceux visés à l'article D.VII.1, § 2, et réalisés sans le permis qui était requis ou en méconnaissance de celui-ci n'est pas constitutif d'une infraction au terme d'un délai de vingt ans après l'achèvement des actes et travaux* ».

Ce § 2/1 a été inséré dans le CoDT par le décret (51) du parlement wallon précité du 16 novembre 2017, entré en vigueur le 17 décembre 2017.

(50) Article D.VII.2, § 2, du CoDT de 2014. Pour un commentaire de cette disposition voy. J.-M. SECRETIN, « Les infractions et sanctions — Présentation des nouveautés et analyse critique », in M. DELNOY (dir.), *Le Code du développement territorial*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 355-357.

(51) Plus précisément un amendement à ce décret : Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/4, p. 4.

## *b. Infractions concernées*

### 1) Principe : actes et travaux achevés depuis plus de vingt ou dix ans

Sont visés par la (double) indulgence des §§ 2 et 2/1 de l'article D.VII.1 du CoDT, les (ou, plutôt, le maintien des) infractions qui répondent aux caractéristiques suivantes :

— elles consistent à avoir posé un acte ou réalisé un travail sans le permis requis ou en violation du permis obtenu. Les « actes » d'urbanisation sont-ils également visés ? Nous renvoyons à ce qui en a été dit ci-dessus (52);

— elles peuvent résulter tant de travaux que d'actes. C'est assez curieux, au regard de l'effet juridique de cette indulgence, qui, comme nous le verrons, consiste à supprimer le caractère infractionnel du maintien de ces infractions. En effet, l'infraction de maintien ne porte, au § 1<sup>er</sup> de l'article D.VII.1 que sur des *travaux* et non sur des *actes* et supprimer le caractère infractionnel du maintien de ces derniers ne fait donc pas sens. Au moins a-ce le mérite d'éviter toute discussion, précisément, sur les notions d'actes et travaux : que l'objet de l'infraction soit un acte ou un travail, son maintien n'est plus infractionnel après un certain temps;

— les actes et travaux qui les constituent sont achevés (53) : le délai de dix ou vingt ans qui va être évoqué ci-après se compte « après l'achèvement des actes et travaux ». Nul doute que des contestations naîtront à ce sujet. Pour éviter toute discussion, est-il opportun, dans le chef de l'auteur d'actes et travaux, de faire constater leur achèvement ? Ce n'est en tout cas nullement une obligation. Par ailleurs, ici aussi (54), la charge de la preuve (de l'absence d'achèvement des travaux) pèse sur les autorités publiques. En tout état de cause, contrairement à E. Orban de Xivry (55), nous ne conseillons pas de mettre en œuvre la procédure de déclaration d'achèvement des travaux de l'article D.IV.73 du CoDT (56). En effet, cette déclaration doit comporter l'indication de ce que les travaux sont ou non conformes au permis et pourrait donc attirer l'attention des autorités sur l'existence d'une infraction et l'inciter à ne pas laisser s'écouler le délai de vingt ou dix ans dont il va être question ci-après.

Le législateur n'a pas utilisé les mêmes termes à l'article D.VII.1, §§ 2 et 2/1, et à l'article D.VII.1*bis* du CoDT, ci-dessus examiné. En

(52) V. l'examen de la présomption de légalité des actes et travaux antérieurs au 1<sup>er</sup> mars 1998.

(53) Le législateur a justifié le choix de l'achèvement en lieu et place du début des travaux (Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 70).

(54) V. ce qui en a été dit ci-dessus à propos de la présomption de légalité des actes et travaux antérieurs au 1<sup>er</sup> mars 1998.

(55) E. ORBAN DE XIVRY, « Les actes infractionnels », in M. DELNOY et CH.-H. BORN (dir.), *Le nouveau code du développement territorial (CoDT) — Décret du 20 juillet 2016*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 513.

(56) Quand elle sera, le cas échéant, organisée dans la partie réglementaire du Code.

effet, comme nous venons de le voir, dans la première disposition, l'indulgence s'applique aux actes et travaux *achevés* depuis dix ou vingt ans, tandis que, dans la seconde disposition susvisée, l'indulgence s'applique aux actes et travaux *réalisés ou érigés* avant le 1<sup>er</sup> mars 1998. Les travaux parlementaires sont muets sur les raisons qui ont poussé le législateur à utiliser des termes différents. Cependant, sans doute peut-on considérer qu'ils visent un même état de fait et que le législateur n'a en réalité pas entendu donner de sens différent à ces notions : la réalisation ou l'érection d'actes ou travaux implique sans doute leur achèvement;

— l'achèvement de ces actes et travaux a eu lieu vingt ans auparavant.

Ce délai peut cependant être de dix ans seulement pour les infractions considérées comme bénignes (57) par le législateur (58), au regard de trois caractéristiques que ces actes et travaux doivent présenter de manière cumulative :

1) leur localisation dans certaines zones adéquates du plan de secteur parce qu'elles sont d'urbanisation ou en voie de l'être.

Il peut s'agir d'actes et travaux réalisés dans une zone destinée à l'urbanisation ou dans une zone d'aménagement communal concertée (ci-après, « ZACC ») mise en œuvre et qui porte sur une ou plusieurs affectations parmi celles visées à l'article D.II.23, alinéa 2, du CoDT.

L. L'hoir pose opportunément la question du traitement à réserver aux infractions localisées à cheval sur deux zones dont l'une n'est pas adéquate (59). P. Moërynck (60) identifie un arrêt de la Cour de cassation (61) dans lequel elle prend position au regard d'une disposition comparable de droit flamand : la Cour considère qu'en cas d'ensemble indissociable formé par un acte infractionnel situé dans une zone adéquate — dont le maintien n'est de ce fait pas réprimé — et un acte infractionnel situé dans une zone non adéquate — dont le maintien reste de ce fait réprimé —, le juge doit également accueillir la demande de remise en état portant sur

(57) Dans les travaux préparatoires, le législateur parle d'infractions non fondamentales (Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 70), mais il nous semble plus approprié de considérer qu'il y a des infractions fondamentales, des infractions bénignes et des infractions qui ne sont ni fondamentales, ni bénignes (v. ci-après).

(58) Et non plus, comme dans le CoDT de 2014, par le gouvernement. La section de législation du Conseil d'État avait critiqué cette habilitation au gouvernement (N. VAN DAMME, « Présentation générale du CoDT », in *Droit administratif notarial*, Y.-H. LELEU (coord.), Chroniques notariales, vol. 65, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 183.

(59) L. L'HOIR, « Urbanisme et droit pénal : le Code du développement territorial », in CH. AUGHUET et P.-Y. ERNEUX (coord.), *Droit de l'urbanisme — CoDT(bis) et COBAT : quelles nouveautés pour la pratique notariale ?*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 288.

(60) P. MOËRYNCK, Commentaire du Livre VII, in CH.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-FR. NEURAY et M. PÂQUES (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, Liège, Kluwer, 2018, p. 969.

(61) Cass., 3 septembre 2013, Am.-Env., 2013, p. 116, rés. par J. VAN YPERSELE.

l'acte infractionnel situé dans la zone adéquate si un accueil partiel de la demande de remise en état ne peut assurer la répartition de la situation illégale.

En dehors des zones destinées à l'urbanisation et de la ZACC affectée à l'urbanisation, l'indulgence législative peut également s'appliquer, mais seulement si l'infraction maintenue est secondaire, à savoir si elle porte sur une construction, une installation ou un bâtiment (62). Par ailleurs, ces derniers doivent en eux-mêmes être conformes à ou à tout le moins admissibles au regard du zonage du plan de secteur :

— soit ils préexistent au plan de secteur. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que la (pré-)existence doit être valable : la construction, l'installation ou le bâtiment ne peut être considéré(e) comme existante que si il ou elle a été érigée régulièrement;

— soit leur affectation est conforme « à la zone ». Le législateur vise indubitablement le zonage du plan de secteur. Il n'indique par contre malheureusement pas quand cette conformité doit être appréciée;

— soit leur affectation — sous-entendu non conforme au zonage du plan de secteur — a été autorisée en dérogation au plan de secteur;

## 2) leur conformité aux normes du guide régional d'urbanisme.

Il s'agit de certaines dispositions des ex-règlements régionaux d'urbanisme qui étaient intégrés dans le CWATUPE (63) et dont l'importance a justifié non seulement l'intégration immédiate dans le guide régional d'urbanisme, mais aussi le maintien du caractère réglementaire, alors que les autres dispositions du guide n'ont que valeur indicative;

## 3) le caractère limité de la violation de permis qu'ils impliquent (64), soit parce que l'élément violé du permis est secondaire, soit parce que le dépassement de l'élément violé est réduit.

On peut avoir du mal à identifier le lien entre les diverses hypothèses visées à cet égard par le législateur. Nous proposons de dire qu'il faut que l'ampleur de l'infraction soit limitée (65) et ce, « en termes de volumétrie,

(62) Dans un texte à paraître (« L'assouplissement des incriminations dans le Code de développement territorial — Commentaire des décrets du 20 juillet 2016 et du 16 novembre 2017 »), François ONCLIN remarque qu'il ressort du libellé de l'article D.VII.1, § 2, du CoDT que seuls les actes et travaux qui ont été accomplis *sur* une construction existante, ainsi que ses aménagements accessoires ou complémentaires, sont susceptibles de constituer une infraction bénigne, contrairement aux actes et travaux accomplis *dans* une telle construction. »

(63) Elles sont énumérées à l'alinéa 2 de l'article D.III.11 du CoDT.

(64) À l'exception du b) du 3<sup>e</sup> du § 2 de l'article D.VII.1, du CoDT, toutes les hypothèses ici visées impliquent une violation du permis, de sorte que l'indulgence ne s'applique pas aux actes et travaux réalisés sans permis.

(65) L. L'HOIR (*op. cit.*, p. 289) propose de dire qu'il faut pouvoir « justifier de situations particulières ».

de gabarit, de superficie ou d'implantation, de dimensions de la parcelle ou d'aspect architectural » (66). Pour l'examen des hypothèses en question, nous renvoyons à l'analyse détaillée réalisée par L. L'Hoir (67).

Enfin, les infractions visées par l'indulgence des §§ 2 et 2/1 de l'article D.VII.1 du CoDT ne doivent pas nécessairement avoir été commises avant une date déterminée. Cependant, dans les faits, l'indulgence ne concerne que les actes et travaux réalisés à *partir* du 1<sup>er</sup> mars 1998, vu que ceux réalisés *avant* cette date bénéficient déjà du régime de présomption de légalité examiné ci-dessus (68). Le législateur a d'ailleurs conçu l'indulgence ici examinée en quelque sorte comme le prolongement de la présomption de légalité (69).

## 2) Exceptions : infractions fondamentales

Suivant le § 2/2 de l'article D.VII.1 du CoDT : « *Les paragraphes 2 et 2/1 ne s'appliquent pas aux actes et travaux visés à l'alinéa 2 de l'article D.VII.1<sup>er</sup>bis* ». L'indulgence ici examinée ne bénéficie donc pas aux infractions fondamentales, à savoir celles qui sont également exclues du régime de présomption de légalité des actes et travaux antérieures au 1<sup>er</sup> mars 1998. Nous renvoyons à leur sujet à ce qui en a été dit ci-dessus.

### c. Effets juridiques

Les §§ 2 et 2/1 de l'article D.VII.1 du CoDT ont pour effet que le maintien des actes et travaux infractionnels qui viennent d'être visés « n'est pas constitutif d'une infraction » à l'issue du délai de vingt ou dix ans : « après [ce délai], c'est le comportement lui-même de maintenir des actes et travaux irréguliers qui cesse d'être infractionnel » (70).

Le législateur semble avoir voulu faire en sorte que toutes les infractions d'urbanisme, à l'exception des infractions fondamentales, bénéficient désormais en quelque sorte d'un délai de prescription (71).

(66) Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/345, p. 2.

(67) L. L'HOIR, « Urbanisme et droit pénal : le Code du développement territorial », in CH. AUGHUET et P.-Y. ERNEUX (coord.), *Droit de l'urbanisme — CoDT(bis) et COBAT : quelles nouveautés pour la pratique notariale ?*, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 289 et s.

(68) Certes, les infractions fondamentales sont exclues du bénéfice de cette présomption, mais elles le sont également du bénéfice de l'indulgence ici analysée.

(69) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/7, p. 4 : « Celui-ci vise à instaurer une récurrence de la prescription introduite pour les actes et travaux antérieurs au 1<sup>er</sup> mars 1998. En effet, afin de ne pas devoir revoir la législation ultérieurement, il entend établir une prescription de 20 ans courant à partir du 1<sup>er</sup> mars 2018 ». V. ég. Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/9, p. 2.

(70) L. RENOY, « Les infractions et les sanctions urbanistiques — Présentation des nouveautés instaurées par le CoDT », Le pli juridique, n° 10/2016, pp. 30-33, citée par P. MOËRYNCK, Commentaire du Livre VII, in CH.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-FR. NEURAY et M. PÂQUES (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, Liège, Kluwer, 2018, p. 969.

(71) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/4, p. 4.

L'irrégularité ne peut plus donner lieu ni à une sanction pénale, ni à une mesure de réparation directe.

L'indulgence ne concerne cependant ici que l'aspect pénal de l'irrégularité : « le parlement wallon ne légalise pas les faits en cause » (72), qui demeurent contraires à la loi (73) et peuvent donc donner lieu à refus de permis (74) ou une action en responsabilité civile.

Selon la doctrine majoritaire (75) à laquelle nous nous rallions, le législateur wallon a uniquement entendu légaliser pour le futur le maintien des actes et travaux infractionnels, non pour le passé. Il semblerait ainsi que le délai de prescription de l'action publique commence à courir à l'échéance du délai de dix ou de vingt ans après l'achèvement des actes et travaux infractionnels (76). Par conséquent, les actes et travaux infractionnels qui bénéficient de l'indulgence ici examinée peuvent encore être poursuivis dans un délai de cinq ans qui commence à courir à l'issue du délai de dix ou vingt ans qui suit leur achèvement (77). Il n'est cependant pas exclu que le législateur intervienne pour régler clairement la question en sens inverse (78).

(72) L. L'HOIR, « Urbanisme et droit pénal : le Code du développement territorial », in CH. AUGHUET et P.-Y. ERNEUX (coord.), *Droit de l'urbanisme — CoDT(bis) et COBAT : quelles nouveautés pour la pratique notariale ?*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 287.

(73) Dans le même sens, v. P. MOËRYNCK, Commentaire du Livre VII, in CH.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-FR. NEURAY et M. PÂQUES (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, Liège, Kluwer, 2018, p. 968.

(74) Comme un refus de permis relatif au bâtiment réalisé sans permis ou en violation du permis, par exemple l'ajout d'une annexe, v. J.-M. SECRETIN, « Les infractions et sanctions — Présentation des nouveautés et analyse critique », in M. DELNOY (dir.), *Le Code du développement territorial*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 352.

(75) Dans ce sens, v. N. VAN DAMME, « Du CWATUPE au CoDT en passant par le CoDT 2014 — Brèves présentation du CoDT adopté par le décret du 20 juillet 2016 », *Am.-Env.*, 2017, p. 103; E. ORBAN DE XIVRY, « Les actes infractionnels c. », in M. DELNOY et CH.-H. BORN (dir.), *Le nouveau code du développement territorial (CoDT) – Décret du 20 juillet 2016*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 513. À côté de cette première tendance doctrinale, il semblerait qu'une doctrine minoritaire considère au contraire que le législateur wallon a souhaité créer une présomption de conformité des actes et travaux infractionnels non seulement pour l'avenir, mais également pour le passé. Cette doctrine tire cet argument du libellé de l'article D.VII.1 du CoDT : elle indique que, si le législateur avait souhaité que l'indulgence ne vaille que pour le futur, il aurait écrit que les actes et travaux infractionnels visés ne sont *plus* constitutifs d'une infraction et non qu'ils ne sont *pas* constitutifs d'une infraction ». La lecture des travaux préparatoires et la comparaison du texte avec celui de l'indulgence examinée au point A.2 nous font toutefois rejeter cette thèse sur la volonté du législateur, v. *contra*, G. RENARD, « La régularisation des infractions urbanistiques. Évolution » *Amm. — Env.*, 2018/1, p. 11.

(76) Pour rappel, antérieurement à l'échéance de ces délais de dix et vingt ans, le délai de prescription de l'action publique n'a pas encore commencé à courir étant donné que l'infraction de maintien est une infraction continue.

(77) La solution est distincte de celle retenue au point A.2 en raison du libellé bien différent de l'article D.VII.1<sup>bis</sup> du CoDT qui parle d'actes et travaux *irréfragablement présumés* conformes au droit de l'aménagement du territoire.

(78) V. la récente proposition de décret modifiant l'article D.VII.1 du CoDT, déposée au Parlement wallon le 18 septembre 2018 (Doc., P.W., 2018-2019, n° 1172, avec son curieux dispositif.

## B. Classification des infractions

Au regard du triple régime d'indulgences législatives qui vient d'être décrit, les infractions urbanistiques peuvent être classées en trois catégories distinctes, selon leurs caractéristiques et, face à ce qui semble constituer une infraction d'urbanisme, le premier réflexe utile pour déterminer le sort qui doit lui être réservé est d'identifier la catégorie dont elle relève. Le second réflexe utile est d'identifier la date à laquelle les actes et travaux concernés ont été réalisés. C'est la combinaison de ces deux éléments qui permet de déterminer si l'infraction peut ou non bénéficier de l'une des indulgences législatives.

La *première catégorie* est celle des infractions fondamentales, selon la terminologie retenue par le législateur. Ce sont celles qui sont visées à l'article D.VII.1bis, alinéa 2, du CoDT : actes et travaux non conformes au zonage du plan de secteur, création de logement après le 20 août 1994, etc. (79).

Ces infractions ne bénéficient d'aucune indulgence, sauf s'il s'agit de travaux réalisés avant le 21 avril 1962, auquel cas leur maintien n'est plus (80) considéré comme une infraction. En effet, comme on l'a vu, l'indulgence de l'article D.VII.1, 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du CoDT s'applique à toutes les infractions, sans considération de leur gravité et ce, sans exception.

La *deuxième catégorie* regroupe les infractions que l'on peut qualifier de « normales », avec tout ce que cette qualification peut avoir de saugrenu, associée à des violations de la loi. Il s'agit de celles qui ne relèvent ni de la première, ni de la troisième catégorie.

Ces infractions bénéficient de l'indulgence examinée au point A.1 ci-dessus si elles portent sur des actes et travaux réalisés avant le 21 avril 1962. Si elles portent sur des actes et travaux réalisés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998, elles bénéficient de la présomption de légalité examinée au point A.2 ci-dessus. Celles qui portent sur des actes et travaux réalisés après cette date ne bénéficient pas de cette présomption, mais leur maintien n'est plus constitutif d'une infraction à l'issue d'un délai de *vingt* ans après l'achèvement des actes et travaux. Autrement dit, en fonction de leur date évidemment, ces infractions bénéficient du triple régime d'indulgence législative.

La *troisième catégorie* est celle des infractions que l'on peut qualifier de bénignes. Ce sont celles qui sont visées à l'article D.VII.1, § 2, du CoDT et qui répondent à une série de conditions cumulatives : localisation dans certaines zones adéquates du plan de secteur, conformité aux

(79) Voy. le point A.2.b.2) ci-dessus.

(80) Ou n'a jamais été (cfr. ci-dessus).

normes du guide régional d'urbanisme et caractère limité de la violation du permis qu'elles impliquent (81).

Elles bénéficient de toutes les indulgences du législateur. Elles bénéficient de l'indulgence examinée au point A.1 ci-dessus si elles portent sur des actes et travaux réalisés avant le 21 avril 1962. Si elles portent sur des actes et travaux réalisés avant le 1<sup>er</sup> mars 1998, elles bénéficient de la présomption de légalité examinée au point A.2 ci-dessus. Si elles portent sur des actes et travaux réalisés après cette date, leur maintien n'est plus constitutif d'infraction à l'issue d'un délai de dix ans après l'achèvement des actes et travaux.

### C. Appréciation critique des indulgences législatives

La principale préoccupation à laquelle le législateur a entendu faire écho en instaurant les indulgences qui viennent d'être décrites est la sécurité juridique des transactions immobilières (82), ce que confirme le lien établi avec l'article D.IV.99 et sa nouvelle exigence d'information au bénéfice de l'acquéreur (83).

Or le triple (84) régime d'indulgences auquel on aboutit ne brille pas par sa simplicité et sa limpidité. Le système est relativement complexe quant à la détermination des infractions concernées. Il crée plusieurs catégories d'infractions. Il prévoit également des conséquences juridiques distinctes selon les régimes applicables. Les dates des travaux sont souvent déterminantes, alors que, s'agissant de travaux anciens, il est régulièrement difficile de les dater avec certitude.

Cette complexité ne s'accorde pas de manière évidente avec la volonté d'assurer la sécurité juridique. La pratique — spécialement, celle des notaires — dira si elle y trouve malgré tout son compte, en termes de sécurisation des opérations immobilières.

Il est par ailleurs impossible de ne pas s'interroger sur l'assouplissement des règles d'aménagement du territoire et d'urbanisme auquel ces indulgences correspondent.

Certes, dès lors que les infractions d'urbanisme sont lourdes de conséquences pour les transactions immobilières, l'imprescriptibilité de bon nombre d'entre elles (85) pouvait être vue comme trop sévère, d'autant qu'elle s'appliquait aveuglément et pouvait toucher des propriétaires de bonne foi qui n'avaient eux-mêmes posé aucun acte répréhensible (86),

(81) Voy. le point A.3.b.1) ci-dessus.

(82) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/1, p. 4.

(83) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/1, p. 5.

(84) Quadruple, si on distingue les délais de dix et vingt ans.

(85) En raison, en réalité, de l'infraction de maintien.

(86) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/1, p. 3.

ainsi que des situations très anciennes et qui, le cas échéant, ne causeraient de préjudice ni à des tiers, ni en termes d'intérêt général. De même, on pouvait légitimement se demander si cette imprescriptibilité était compatible avec le régime applicable à la plupart des autres infractions, en ce compris les plus graves (87), « le CoDT [étant] quasiment la seule législation dans laquelle il n'y [avait] pas de prescription » (88).

Pour ces raisons, un certain nombre de praticiens — parmi lesquels, spécialement, les notaires et les communes — appelaient l'indulgence de leurs vœux (89). De même le législateur pouvait-il renvoyer à un appel de la doctrine (90) ou à la réforme subie quelques années plus tôt par le droit flamand (91).

Tout cela justifie-t-il cependant un assouplissement aussi important que celui auquel aboutit ce qui vient d'être analysé ? Car, important, l'assouplissement l'est assurément. En termes chronologiques, il s'agit entre autres de pardonner des infractions relativement récentes, vieilles de vingt ans seulement. Le législateur lui-même avait rejeté l'idée du grand pardon en 2014, estimant que les actes et travaux concernés seraient trop récents et que l'amnistie était donc excessive (92). Il s'agit également de faire en sorte qu'à quelques exceptions près, certes non négligeables, les infractions plus récentes encore, ainsi que les infractions futures, puissent également bénéficier d'un droit à l'oubli vingt ans après, voire même dix. Le passé récent et l'avenir sont donc concernés (93). Quant aux incriminations concernées, elles excluent certes la violation du plan de secteur qui est l'une des infractions les plus importantes (94), mais, d'une part, c'est aussi celle qui était la plus évidente pour tout un chacun et, d'autre part, l'exclusion s'accompagne d'exceptions dont l'ampleur, incertaine à ce stade, n'est en tout cas pas négligeable.

(87) Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/338, p. 29 : « Même lorsque l'on a commis un crime, arrive un moment, après un certain nombre d'années, où l'on est plus redevable. Par contre, actuellement, en matière d'infraction urbanistique, même 50 ans après, l'amende reste dû ».

(88) Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/338, p. 144.

(89) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/7, p. 3.

(90) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/7, p. 3, citant M. DELNOY (dir.), F. HAUMONT, M. PÂQUES, M. BOES, P.-Y. ERNEUX, V. DAPSENS et S. BORREMANS, Suggestion 28, « Les suggestions des lois faites au législateur en matière notariale », Rép. Not., Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 135 et s.

(91) 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, *Moniteur belge*, 22 août; décret du 27 mars 2009 adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien, *Moniteur belge*, 15 mai.

(92) Doc., P.W., 2013-2014, n° 942/327bis, p. 741.

(93) C'est exactement ce qui est voulu par le législateur dans sa justification de l'ajout du délai de vingt ans dans le décret « grand pardon » : « Il convient par ailleurs de tenir compte de l'avenir » (Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/4, p. 4).

(94) Avec la violation du champ d'application du permis d'urbanisme.

Par ailleurs, tout cela ne donne-t-il pas aux particuliers le sentiment qu'il suffit d'attendre quelques années pour que le législateur adopte d'autres indulgences ? Bref, n'est-ce pas de nature à répandre un sentiment d'impunité en droit de l'urbanisme (95) ? Et ce sentiment ne risque-t-il pas d'être renforcé par le nouveau système d'avertissement (96), qui implique également un large assouplissement du régime des sanctions d'urbanisme, notamment en ce que, d'une part, il renverse complètement l'idée, qui avait présidé à la réforme de 2007, que toute infraction implique une sanction ou un suivi et, d'autre part, il entrave lourdement le mécanisme de l'interruption des travaux ?

On sait pourtant toute l'importance que la sanction revêt pour assurer l'effectivité d'une police administrative (97). Certes, on ne peut pas prétendre scientifiquement, sur la base de données vérifiées, que le renforcement du régime de sanctions de 2007 a eu effet concret positif sur le respect du droit de l'urbanisme, mais, sur la base de l'expérience des entretiens confidentiels, nous avons la faiblesse de penser qu'il commençait à l'avoir.

Par ailleurs :

— s'il est vrai que l'absence de poursuites publiques alors que l'infraction existe depuis un certain temps peut constituer « un indice non négligeable [de son] caractère peu dommageable », les deux ne vont pas nécessairement de pair, de sorte que nous ne partageons pas l'idée exprimée par le législateur que « les infractions qui ont été commises avant cette date et qui n'ont pas fait l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction peuvent être considérées comme ne compromettant pas le bon aménagement des lieux et ne portant pas atteinte à l'environnement » (98);

— la doctrine convoquée par le législateur proposait certes un régime d'indulgences, mais en le liant indissociablement à l'application obligatoire et généralisée de la déclaration d'achèvement des travaux ou du certificat de conformité urbanistique (99), impliquant une vérification systématique, à l'avenir, de la conformité des travaux aux permis délivrés, ce en considérant que « à supposer qu'on accepte le postulat d'utilité, voire de nécessité, du droit de l'urbanisme, il faut [...] tendre

(95) Participe également à ce sentiment de délitement de la matière, le concept d'urbanisme de projet, évoqué en introduction : les règles n'en sont plus, elles comptent pour quantité négligeable.

(96) Article D.VII.4 du CoDT.

(97) V. la directive 2008/99/CE du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal.

(98) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/1, p. 3. On connaît d'ailleurs la difficulté qu'ont certaines autorités à intervenir face à des infractions d'urbanisme qui ne donnent lieu à aucune réclamation de riverains.

(99) M. DELNOY, « Infractions et sanctions d'urbanisme en Région wallonne : vers une nouvelle réforme ? », *J.T.*, 2011, p. 630 et la proposition, citée en note 256, de M. DELNOY (dir.), F. HAUMONT, M. PÂQUES, M. BOES, P.-Y. ERNEUX, V. DAPSENS et S. BORREMANS.

vers un nouveau renforcement de l'efficacité des dispositions visant au 'maintien' de ce droit » (100). Le législateur en était parfaitement conscient (101). Remettre les compteurs à zéro dans un esprit de sécurisation juridique des transactions n'est une bonne idée pour le droit de l'urbanisme que si elle traduit celle, plus importante, de repartir du bon pied, ce qu'aurait permis l'imposition d'une vérification systématique de la conformité des nouveaux travaux aux permis;

— enfin, le « grand pardon » (102) de l'article 6.2.2, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire (103) a certes dépénalisé l'infraction de maintien, mais l'a fait, d'une part, en l'assortissant de la condition de ne pas être située dans une zone vulnérable du point de vue spatial (104) et, d'autre part, en ne supprimant l'infraction que pour l'avenir et non pour le passé. Cette seconde différence est fondamentale. La non-invalidité globale de cette indulgence du législateur flamand par la Cour constitutionnelle (105) ne peut dès lors pas servir de base pour assurer la validité du triple régime d'indulgences wallonnes, dont spécialement la présomption de légalité des actes et travaux anté-

(100) M. DELNOY, « Infractions et sanctions d'urbanisme en Région wallonne : vers une nouvelle réforme ? », *J.T.*, 2011, p. 618.

(101) Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/1, p. 4 : il évoque « la déclaration d'achèvement des travaux prévue à l'article D.IV.73 du CoDT qui permet au titulaire d'un permis d'obtenir une déclaration certifiant que 'les travaux ont ou n'ont pas été exécutés en conformité avec le permis délivré' ». Il estime que « cette déclaration permet de renforcer la sécurité juridique en évitant, pour l'avenir, la réalisation de nouvelles infractions, ce qui permet de justifier une certaine tolérance pour les anciennes infractions ». Mais, dans le CoDT, ladite déclaration n'est pas obligatoire et systématique !

(102) M. PÂQUES, « Région flamande : le grand pardon ? », *in Chron. not.*, vol. XXXIX, Bruxelles, Larcier, 2004, p. 275.

(103) Outre ce « grand pardon », le législateur flamand a également créé deux présomptions (article 4.2.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire) : d'une part, une présomption de régularité pour les constructions érigées avant le 21 avril 1962 et, d'autre part, une présomption de permis pour les constructions érigées avant l'adoption définitive du premier plan de secteur concerné par lesdites constructions. Contrairement à la première, la seconde présomption est réfragable : elle peut être renversée sur la base d'un procès-verbal ou d'une plainte non anonyme dressée ou formulée moins de cinq ans après que la construction ait été érigée. Par contre, si la construction est inscrite dans le registre comme « présumée permise », la preuve contraire n'est plus admissible dès lors qu'une année s'est écoulée après l'inscription. Voy. M. BOES, « Le Code flamand de l'aménagement du territoire », *Amén.*, 2010/5, p. 212.

(104) Cette indulgence a été mise en place par l'article 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 (*Moniteur belge*, 22 août). L'indulgence vise à ne plus considérer une infraction en matière d'urbanisme comme une infraction continue et à ne plus pénaliser sa persistance. Le législateur flamand avait initialement prévu deux autres hypothèses dans lesquelles le maintien des actes et travaux infractionnels restait punissable, mais elles ont été annulées par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 14/2005 du 19 janvier 2005.

(105) Notamment arrêts Cour constitutionnelle, n° 136/2004, du 22 juillet 2004; Cour constitutionnelle, n° 14/2005, du 19 janvier 2005; Cour constitutionnelle, n° 94/2010, du 29 juillet 2010.

rieurs au 1<sup>er</sup> mars 1998 qui, comme nous l'avons indiqué, vaut tant pour l'avenir que pour le passé (106).

Dans ce contexte, on est en droit de se demander si le régime d'indulgences wallonnes est conforme à l'effet de *standstill* de l'article 23 de la Constitution (107), d'autant que les justifications fournies à ce sujet par le législateur au cours des travaux préparatoires sont réduites (108). Sans répondre ici à cette question, nous signalons, dans un souci de complétude, d'une part, que la section de législation du Conseil d'État n'a pas soulevé d'objection de ce type à l'encontre des textes qui lui ont été successivement présentés (109) et, d'autre part, que la doctrine n'avait pas critiqué le CoDT de 2014 sous cet angle (110). Cependant, le CoDT de 2014 ne comportait qu'une (petite) partie des indulgences désormais présentes dans le CoDT et la section de législation du Conseil d'État n'a pas été saisie de l'ensemble des indulgences. Or on ne peut se départir du sentiment que, si aucune d'entre elles n'est radicalement gênante, c'est l'addition des trois — par ailleurs sans compensation réelle via la déclaration d'achèvement des travaux — qui engendre le malaise.

Deux autres questions se posent. D'abord, celle de la conformité au principe d'égalité et de non-discrimination du choix de la date du 1<sup>er</sup> mars 1998, concernant la présomption de légalité des actes et travaux antérieurs. La section de législation du Conseil d'État n'a pas été

(106) Les présomptions prévues à l'article 4.2.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire valent, quant à elles, tant pour l'avenir que pour le passé mais elles n'ont, sauf erreur de notre part, pas été soumises au contrôle de la Cour constitutionnelle.

(107) La question est également soulevée par F. GERENNE et J.-M. SECRETIN, relayés par P. MOËRYNCK, Commentaire du Livre VII, in CH.-H. BORN, D. LAGASSE, J.-FR. NEURAY et M. PÂQUES (dir.), *Code du développement territorial (CoDT) et Code du patrimoine commentés*, Liège, Kluwer, 2018, p. 969. La Cour constitutionnelle a déjà jugé que la législation flamande portant sur la dépénalisation de certaines infractions urbanistiques ne viole pas le principe de *standstill* de l'article 23 de la Constitution (notamment, Cour constitutionnelle, n° 2/2011, du 13 janvier 2011; Cour constitutionnelle, n° 113/2010, du 14 octobre 2010; Cour constitutionnelle, n° 94/2010, du 29 juillet 2010). Toutefois, comme on l'a dit, les régimes flamands et wallons contiennent des différences fondamentales qui rendent périlleuse la transposition de cette jurisprudence aux indulgences wallonnes.

(108) Sont invoquées l'idée de sécurité juridique à laquelle les indulgences participent et les « garanties qui accompagnent le système mis en place », qui assurent qu'« il n'y a pas d'atteinte à la qualité de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et de l'environnement » et que « le *standstill* prévu à l'article 23 de la Constitution est ainsi respecté » (Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/1, p. 4; voir également p. 5). Cela ne concerne par ailleurs que la présomption de légalité des actes et travaux antérieurs au 1<sup>er</sup> mars 1998. La suppression du maintien infractionnel des travaux infractionnels antérieurs à la loi de 1962 est une simple reprise du CoDT de 2014 et n'est donc pas justifiée par le législateur de 2016, qui indique seulement à son sujet qu'elle « correspond à une certaine pratique administrative » (Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1, p. 70).

(109) Doc., P.W., 2015-2016, n° 307/1bis, p. 198; Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/2.

(110) E. ORBAN DE XIVRY, « Les actes infractionnels », in M. DELNOY et CH.-H. BORN (dir.), *Le nouveau code du développement territorial (CoDT) — Décret du 20 juillet 2016*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 517.

convaincue par l'explication fournie par le législateur à ce sujet (111). Il y a ensuite la question de la conformité de cette même présomption de légalité au droit de l'Union européenne et, spécialement, à la directive qui impose l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement, à tout le moins pour les actes et travaux postérieurs à son entrée en vigueur, le 3 juillet 1988 (112).

Dans ce contexte, il n'est pas exclu que les indulgences législatives fassent l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelles, ce qui serait possible jusqu'au 6 décembre 2018, en ce qui concerne le décret du 16 novembre 2017.

Zoé VROLIX

Assistante à l'ULiège

Avocat

Michel DELNOY,

Professeur à l'ULiège

Avocat

---

(111) Avis de la section de législation du Conseil d'État, Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/2, p. 2. Le législateur a répondu à cette objection que cette date est « suffisamment ancienne pour permettre aux autorités compétentes d'agir pour mettre fin aux infractions et tient compte des archives communales qui ne sont pas toujours disponibles pour des dates antérieures » (Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/7, p. 3).

(112) Avis de la section de législation du Conseil d'État, Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/2, p. 3. V. la réponse du législateur : Doc., P.W., 2016-2017, n° 739/7, p. 3.