

Le régime des infractions et sanctions dans le décret relatif aux implantations commerciales

MICHEL DELNOY

Professeur à l'Université de Liège
Avocat

AVEC

ANDY JOUSTEN

Assistant à l'Université de Liège
Avocat

Introduction.....	160
Section 1. Le régime applicable aux projets soumis à PIC.....	161
Section 2. Régimes multiples applicables aux projets soumis à PIN.....	183
Conclusions.....	188

INTRODUCTION

Dans le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales(1), le régime des infractions et sanctions est principalement localisé aux articles 66 à 82, qui forment le chapitre X du livre III, intitulé « Surveillance, sanctions et mesures administratives ». L'examen de ce régime fera l'objet de la première partie de la présente contribution.

À ce régime « de base », il faut ajouter l'article 104 qui, en cas de permis intégré(2), convoque, en sus du régime des infractions et sanctions du décret, celui du CWATUPE et, le cas échéant, celui du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement(3). Cela n'est pas sans poser d'importantes questions. C'est ce que nous examinerons dans la seconde partie de la présente contribution.

Notre analyse ne pourra s'appuyer ni sur des travaux préparatoires de qualité(4), ni sur de la doctrine(5). Elle devra donc être lue avec prudence.

Enfin, l'exposé qui suit ne portera :

- ni sur les mesures d'office que l'autorité administrative pourrait éventuellement prendre en l'absence d'infraction. Nous remarquons malgré tout que, sauf erreur, il n'y en a aucune dans le décret, à tout le moins dans le régime de base. Par contre, l'article 104 du décret convoque notamment l'article 71 du D.P.E., relatif à l'action sur l'établissement en l'absence d'infraction. Sous l'angle environnemental, des mesures d'office en l'absence d'infraction ne sont donc pas exclues ;
- ni sur une quelconque hypothèse faisant intervenir la déclaration visée à l'article 28 du décret.

(1) *Infra*, « le décret ». Les numéros d'articles ci-après cités sans référence à une loi, un décret ou un arrêté sont ceux de ce décret.

(2) *Infra*, « le PIN ».

(3) *Infra*, « le D.P.E. ».

(4) Le commentaire des articles est particulièrement faible, puisqu'on y trouve seulement une description du contenu de ces articles. Aucun autre document des travaux préparatoires ne compense cette carence.

(5) Les excellentes présentations doctrinales des lois de 1975 et 2004 et du décret de 2015 ne consacrent au mieux que quelques lignes au régime des infractions et sanctions.

SECTION 1.

LE RÉGIME APPLICABLE AUX PROJETS SOUMIS À PIC

Dans un premier temps, nous examinons donc le régime de base, à savoir celui qui s'applique aux projets soumis à permis d'implantation commerciale(6). Certes, dans la plupart des cas, un projet soumis à PIC est également soumis à permis d'urbanisme, voire également à permis d'environnement, et relève donc du régime des infractions et sanctions applicable aux projets soumis à permis intégré(7), que nous examinerons dans la seconde partie. Il n'en reste pas moins que, d'une part, certains projets sont seulement soumis à PIC et ne relèvent donc que de ce régime de base et, d'autre part et surtout, le régime applicable aux projets soumis à PIN est composé d'une addition de régimes distincts, dont précisément le régime de base du décret. L'examen de ce régime de base est donc indispensable.

Des différences apparaissent immédiatement entre ce régime et celui que l'on trouvait dans la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales(8). Notamment, les hypothèses d'infraction ne concordent pas parfaitement ; les mesures que le président du tribunal de commerce pouvait ordonner(9) ont été supprimées ; les mesures de réparation directe, susceptibles d'être ajoutées à la sanction pénale, ont fait leur apparition, de même que la concertation, la transaction et la régularisation. De manière générale, le législateur wallon s'est manifestement largement inspiré du régime des infractions et sanctions du CWATUPE(10) et de celui du projet de Code du développement territorial adopté par le Parlement wallon le 24 avril 2014(11), spécialement en ce qui concerne la concertation et la transaction.

(6) *Infra*, « PIC ».

(7) *Infra*, « PIN ».

(8) *Infra*, « la loi de 2004 ».

(9) Art. 17 de la loi de 2004 : « À la demande soit du ministre qui a les affaires économiques dans ses attributions, soit du ministre qui a les classes moyennes dans ses attributions, soit du collège des bourgmestre et échevins, le président du tribunal de commerce, siégeant comme en référé, sans préjudice de l'application de la loi pénale, ordonne soit le retrait ou la suspension de l'autorisation, soit la fermeture de l'implantation commerciale, établie ou maintenue en infraction aux dispositions de la présente loi ».

(10) Sur ce régime, voy. notamment M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 789 et s. ; 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, pp. 201 et s. ; E. ORBAN DE XIVRY et L. RENOU, « Les sanctions et les mesures de réparation », in M. DELNOY, Ch.-H. BORN et N. VAN DAMME (dir.), *op. cit.*, pp. 251 et s. ; M. DELNOY, « Infractions et sanctions d'urbanisme en Région wallonne : vers une nouvelle réforme? », *J.T.*, 2011, pp. 617 à 630.

(11) Dans les lignes qui suivent, quand nous évoquerons ce texte, nous viserons « le CoDT 2014 ». Sur les infractions et sanctions dans le CoDT 2014, voy. J.-M. SECRETIN et E. ORBAN DE XIVRY, « Les infractions et

§ 1. Les actes constitutifs d'infraction

a) L'élément matériel

i. *Le défaut de permis*

Sans surprise, « mettre en œuvre un projet d'implantation commerciale sans [...] permis préalable » est constitutif d'infraction quand ce permis est requis(12). Poser un acte qui relève du champ d'application du PIC sans disposer de ce permis est donc bien entendu une infraction.

En établissant un lien entre cet article 66, § 1^{er}, 1^o, d'une part, l'article 27 qui identifie les faits générateurs de l'obligation d'obtenir un PIC, d'autre part, et l'article 1^{er}, 3^o, qui définit le « projet d'implantation commerciale », enfin, on peut considérer que la « mise en œuvre » dont il vient d'être question correspond à l'une des actions qui définissent les différentes hypothèses de projets d'implantation commerciale soumis à permis, à savoir : la construction(13), l'extension(14), l'exploitation(15) ou la modification de la nature de l'activité(16). Malheureusement, pour identifier, à l'article 1^{er}, 3^o, b, la deuxième hypothèse de projet soumise à PIC, le législateur ne fait pas référence à une action, mais à un résultat, à savoir l'« ensemble commercial »(17) : on peine donc à identifier un acte de « mise en œuvre » qui y serait associé et il faut en déduire que l'*existence* d'un ensemble commercial(18) suffit à la définition de cet élément constitutif de l'infraction.

ii. *Le permis périmé, caduc ou suspendu*

La mise en œuvre d'un projet soumis à PIC alors que ce permis a été obtenu mais est entretemps périmé, caduc ou suspendu, est constitutive d'infraction(19).

sanctions – Présentation des nouveautés et analyse critique », in M. DELNOY (dir.), *Le Code wallon du développement territorial*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 349 et s. ; M. PÂQUES et C. VERGHEVAL, *Droit wallon de l'Urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, op. cit., pp. 789 et s. Le 20 juillet 2016, le Parlement wallon a adopté une nouvelle version du Code du développement territorial. Dans les lignes qui suivent, quand nous évoquerons ce texte, nous viserons « le CoDT 2016 ».

(12) Art. 66, § 1^{er}, 1^o.

(13) C'est le (a) de l'article 1^{er}, 3^o.

(14) C'est le (c) de l'article 1^{er}, 3^o.

(15) C'est le (d) de l'article 1^{er}, 3^o.

(16) C'est le (e) de l'article 1^{er}, 3^o.

(17) Nous renvoyons pour le surplus à l'exposé de Fr. Boon et Th. Hauzeur dans le présent ouvrage.

(18) Défini à l'article 1^{er}, 3^o, b.

(19) Art. 66, § 1^{er}, 1^o.

Le régime de péremption du PIC, correspondant au défaut de mise en œuvre de ce permis dans un certain délai, est fixé à l'article 62(20). Le régime de caducité du PIC, correspondant au chômage de l'établissement pendant une certaine durée, est fixé à l'article 55(21). Un PIC peut être suspendu par arrêt du Conseil d'État rendu dans le cadre du référé administratif ordinaire ou d'extrême urgence(22). Il peut également l'être par l'introduction d'un recours à son encontre par le fonctionnaire des implantations commerciales(23) devant la commission des recours(24).

iii. *La poursuite de mise en œuvre malgré la disparition du permis ou de ses effets*

D'après l'article 66, § 1^{er}, 2^o, commet également une infraction celui qui « [poursuit] la mise en œuvre d'un projet d'implantation commerciale, sans permis, au-delà de la durée de validité du permis, postérieurement à sa péremption, sa caducité ou postérieurement à l'acte ou à l'arrêt de suspension du permis ». Il s'agit là d'hypothèses liées à celles qui précèdent, mais dans lesquelles la « mise en œuvre » du projet soumis à PIC, définie ci-dessus, a valablement débuté avant la cause de disparition ou de suspension du permis et se poursuit alors qu'*entretemps*, le permis a été annulé(25) ou suspendu, a fait l'objet d'une renonciation(26), a vu sa durée de validité expirer(27) ou s'est périmé. C'est du moins la manière dont nous proposons de donner sens à ce texte(28).

(20) Voy. l'exposé de B. Pâques dans le présent ouvrage.

(21) Voy. également l'exposé de B. Pâques dans le présent ouvrage.

(22) À ce sujet, voy. notamment B. LOMBAERT et M. THOMAS, « La réforme du référé administratif : une réforme « qualitative » ? », in D. RENDERS (dir.), « La réforme du Conseil d'État, an 2014 », A.P.T., n^o spécial, 2016, pp. 304 et s. ; L. DONNAY, « Comment arriver at the right time pour contester devant le Conseil d'État un permis en référé ? », *Amén.*, 2015, pp. 73 et s. ; M. DELNOY, M. LAUWERS et R. SMAL, « L'urgence et les nouvelles conditions du référé administratif devant le Conseil d'État », in A.-L. DURVIAUX et M. PÂQUES (dir.), *Droit administratif et contentieux*, coll. CUP, Bruxelles, Larcier, 2015, pp. 262 à 339.

(23) *Infra*, « le FIC ».

(24) Art. 48, § 3.

(25) Par arrêt du Conseil d'État, bien entendu.

(26) La renonciation au PIC est organisée à l'article 63.

(27) Voy. art. 57 à 59.

(28) La grande difficulté de lui donner un sens, qui découle notamment de la nécessité de le distinguer de celui qui vise le *maintien* d'une situation infractionnelle (pt v, *infra*), a déjà été soulignée dans le cadre de l'examen du nouveau CWATUP de 1997 (M. DELNOY, « Le nouveau droit wallon des infractions et des sanctions d'urbanisme », in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 436). Notre proposition de lecture nous semble confortée par les éléments historiques rapportés par 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 », *op. cit.*, pp. 215 à 217. J.-M. Secretin propose une lecture quelque peu différente, en considérant que cette hypothèse vise ceux qui n'ont pas entamé les travaux litigieux, alors que celle de l'article 66, § 1^{er}, 1^o, vise ceux qui les ont entamés (J.-M. SECRETIN, « Définition,

Le texte vise également, à ce sujet, l'hypothèse de la caducité du permis, mais cela ne semble pas faire sens : en raison de sa nature même, la caducité ne peut pas être suivie d'une *poursuite* d'activité et encore moins d'une *poursuite* de travaux d'installation, puisque c'est un *arrêt d'exploitation* qui la provoque.

iv. *La violation du contenu du permis*

Sans surprise à nouveau, mettre en œuvre un projet d'implantation commerciale en violant le contenu du permis obtenu à cet effet est constitutif d'infraction (29).

Ici aussi, la *poursuite* est visée : poursuivre la mise en œuvre d'un projet d'implantation commerciale en violant le contenu du permis obtenu pour le réaliser est constitutif d'infraction (30). Ici aussi, la poursuite pose question : quelle est la spécificité de cette hypothèse d'infraction par rapport à celle visée à l'alinéa qui précède : dès lors que la mise en œuvre d'un projet d'implantation commerciale ne se réalise évidemment pas instantanément, qu'est-ce que le législateur a entendu viser ici ? (31)

v. *Le maintien de l'une de ces infractions*

Suivant l'article 66, § 1^{er}, 3^o, maintenir l'une des infractions qui viennent d'être évoquées est en soi constitutif d'infraction.

On peine à comprendre le sens de ce texte : que signifie *maintenir la mise en œuvre* d'un projet sans permis (pt i, *supra*), après la disparition du permis ou de ses effets (pt ii, *supra*) ou en violation de son contenu (pt iv, *supra*) ; plus encore, que signifie *maintenir la poursuite de la mise en œuvre* d'un projet sans permis, après la disparition du permis ou en violation de son contenu (pt iii, *supra*) ? On peut s'étonner de la question, en se disant que le texte urbanistique dont s'inspire l'article 66, § 1^{er}, 3^o, ne la soulève pas. Mais, en réalité, cet article n'est pas une simple reproduction de son homologue urbanistique de l'article 154, alinéa 1^{er}, 3^o, du CWATUPE qui, lui, vise le maintien *des travaux* exécutés sans permis. Or le maintien de travaux infractionnels, à savoir le maintien de ce qui *résulte* de l'infraction « principale », est parfaitement appréhendable.

recherche et constatation des infractions d'urbanisme », in M. DELNOY (dir.), *Le Code wallon du développement territorial*, *op. cit.*, p. 351).

(29) Art. 66, § 1^{er}, 1^o.

(30) Art. 66, § 1^{er}, 2^o.

(31) Il semble qu'ici l'interprétation que J.-M. Secretin en propose (voy. *supra*) soit la seule envisageable.

Dès lors, dans le cadre de l'article 66, § 1^{er}, 3^o, de deux choses l'une :

- soit le législateur a entendu reprendre à son compte la disposition urbanistique, mais s'est fourvoyé dans sa transcription. Dans cette hypothèse, il faudrait considérer qu'il a entendu viser le maintien non pas de l'infraction principale elle-même, mais de ce qui en a concrètement résulté (32). Ainsi, par exemple, la construction ne serait plus vue ici comme l'action de construire, mais comme le bâtiment qui en a résulté. Cela ferait sens pour la construction (33), l'extension (34) et, surtout, pour l'ensemble commercial (35). En tirant un peu, cela pourrait même également faire sens pour l'exploitation (36) et la modification importante de la nature de l'activité commerciale (37). Par contre, en ce que le maintien viserait la poursuite de la mise en œuvre d'un projet d'implantation commerciale (38), ça ne ferait aucun sens ;
- soit le législateur a voulu exprimer une idée autre que celle de l'article 154, alinéa 1^{er}, 3^o, du CWATUPE, mais alors, en rappelant notamment que le *maintien* ici en cause doit nécessairement correspondre à autre chose que la *poursuite* dont il a été question ci-dessus, nous n'identifions malheureusement pas laquelle.

La question est évidemment d'importance, dès lors qu'elle touche à la prescription de l'action pénale (39).

vi. La violation des conditions de la décision d'autorisation

Suivant l'article 66, § 1^{er}, 4^o, ne pas respecter les conditions de la décision autorisant l'implantation commerciale est constitutif d'infraction.

(32) Cette conception correspond, par ailleurs, à la position que la Cour de cassation a adoptée dans son arrêt du 10 janvier 2012, relatif à l'infraction de maintien en droit flamand de l'urbanisme. Voy. Cass., 10 janvier 2012, *Amén.*, 2012, p. 172.

(33) Art. 1^{er}, 3^o, a.

(34) Art. 1^{er}, 3^o, c.

(35) Art. 1^{er}, 3^o, b.

(36) Art. 1^{er}, 3^o, d.

(37) Art. 1^{er}, 3^o, e.

(38) Renvoi fait par l'article 66, § 1^{er}, 3^o, au 2^o de ce même article.

(39) L'infraction de maintien est une infraction continue (voy. par ex. Cass., 10 janvier 2012, R.G. n° P. 11.0843.N). Cette infraction ne commence à se prescrire qu'à partir du moment où la situation infractionnelle prend fin, c'est-à-dire à partir de la remise en état des lieux ou jusqu'à la régularisation de la situation par le biais d'un permis octroyé entretemps. Voy. M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT, op. cit.*, p. 791 et note 2695 ; 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 », *op. cit.*, p. 234.

S'agissant d'une autre disposition que celle du 1° de l'article 66, § 1^{er}, ci-dessus visé, il devrait en principe s'agir d'une hypothèse distincte de celle de la mise en œuvre d'un projet non conforme au permis (pt iv, *supra*). Pourtant, il ne fait pas de doute que les conditions d'une décision d'octroi de permis font partie intégrante de ce permis(40). Nous ne voyons donc pas en quoi l'infraction du 4° se distingue de celle du 1°(41). Le 1° viserait-il les premiers moments de l'implantation commerciale, là où le 4° viserait son exploitation postérieure ? Ce n'est pas exclu, mais ce n'est pas certain.

vii. La fourniture de renseignements inexacts ou incomplets

Commettent également une infraction les personnes qui fournissent des renseignements inexacts ou incomplets aux fins d'obtenir indûment l'autorisation de réaliser un projet d'implantation commerciale(42).

Selon nous, une simple erreur dans le dossier de demande de permis n'est pas suffisant pour constituer une infraction au regard de cette disposition. En effet, en employant les mots « aux fins d'obtenir indûment », le législateur laisse sous-entendre que le comportement infractionnel suppose que le demandeur a l'intention d'obtenir un avantage qui ne lui revient en principe pas, c'est-à-dire l'autorisation de réaliser un projet d'implantation commerciale. Autrement dit, l'acte matériel, le fait de fournir un renseignement inexact ou incomplet, doit s'accompagner d'un élément intentionnel spécifique(43), auquel ne correspond pas l'erreur ici évoquée.

En revanche, il n'est pas requis que le demandeur ait *in fine* obtenu un PIC, dès lors que le législateur n'exige pas que les renseignements inexacts ou incomplets aient conduit à la délivrance du PIC. Il en résulte que le demandeur malhonnête peut non seulement se voir opposer un refus de permis, mais aussi voir des poursuites pénales engagées à son encontre.

viii. Les actes non incriminés

La violation des instruments normatifs relevant de la police des implantations commerciales n'est pas érigée en infraction. On peut *a priori*

(40) M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT, op. cit.*, p. 792.

(41) Voy. également B. PÂQUES et G. BURTON, « Le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales », *Pli jur.*, 2015/31, note 121. Selon ces auteurs, « La mise en œuvre conforme du permis impose de respecter les conditions qui l'assortissent. Il est donc redondant de mentionner que le non-respect des conditions est constitutif d'une infraction ».

(42) Art. 66, § 2. Cette infraction était déjà prévue à l'article 15, § 2, de la loi de 2004.

(43) Sur l'élément moral des infractions prévues dans le décret, voy. *infra*.

le comprendre, puisque – en théorie du moins – « les références fournies par les instruments stratégiques que constituent [le schéma régional et le schéma communal de développement commercial] ne sont pas contraignantes »(44) et qu'il n'est pas dans les habitudes, en droit administratif, d'ériger en infraction la violation des instruments à valeur indicative. Reste que le CWATUPE le fait, lui, bel et bien, en érigeant en infraction la violation des prescriptions d'un permis d'urbanisation(45), sans distinguer selon que ces prescriptions ont valeur réglementaire ou indicative(46). Quoiqu'il en soit, le législateur a donc ici fait le choix – dicté sans doute par le contenu escompté des deux schémas de développement commercial – de ne pas ériger en infraction la violation de leur contenu.

N'est pas non plus érigée en infraction, la violation d'un ordre d'interruption des travaux, contrairement à ce qui était prévu à l'article 16, *in fine*, de la loi 2004. C'est évidemment assez curieux, au vu de l'utilité concrète d'un tel ordre et au vu de l'efficacité d'une menace pénale.

Enfin, la violation des autres obligations du décret ou de ses arrêtés d'exécution n'est pas non plus, contrairement à ce qui était prévu à l'article 15, § 1^{er}, de la loi de 2004, constitutive d'infraction. Cela ne semble pas bien grave, dès lors que les seules obligations non visées par les hypothèses d'infraction évoquées ci-dessus sont celles d'avertir le collège communal préalablement à la mise en œuvre du permis et de donner à ce permis une certaine publicité au bénéfice des tiers(47). Le ministre a certes laissé entendre, au cours des travaux préparatoires, que l'infraction de non-respect des conditions de la décision autorisant l'implantation commerciale (v. ci-dessus) serait susceptible d'englober la violation de ces obligations(48), mais cela ne convainc évidemment pas.

b) L'élément moral

Il ressort des travaux préparatoires du décret que les actes matériels qui viennent d'être visés ne doivent être considérés comme des infractions que s'ils sont accompagnés d'un élément moral.

(44) *Doc.*, Parl. w., sess. 2014-2015, n° 36/1, p. 2. Sur la force obligatoire de ces schémas, voy. l'exposé de N. Van Damme dans le présent ouvrage.

(45) Art. 154, al. 1^{er}, 4^o, CWATUPE.

(46) Voy. à ce sujet l'article 92 du CWATUPE.

(47) Art. 61.

(48) *Doc.*, Parl. w., sess. 2014-2015, n° 36/141, p. 68.

L'élément moral requis est, selon le ministre, le dol général(49), c'est-à-dire le fait « d'accomplir sciemment et volontairement l'acte interdit par la loi »(50). Cela soulève diverses questions, comme celle de l'impact de l'effet théoriquement rétroactif d'un arrêt d'annulation du permis sur la licéité de la mise en œuvre antérieure dudit permis. Elles ont déjà été examinées dans le cadre du contentieux des permis d'urbanisme.

On a vu, cependant, que l'infraction de fournir des renseignements inexacts ou incomplets aux fins d'obtenir indûment l'autorisation de réaliser le projet d'implantation commerciale implique une intention spécifique – celle d'obtenir un avantage indu – donc une intention frauduleuse, constitutive d'un dol spécial(51).

§ 2. L'auteur de l'infraction

L'auteur de l'une des infractions ci-dessus est celui qui la commet « par l'exploitation d'un établissement de commerce de détail, ou de quelque manière que ce soit ». Cette formule très large est susceptible d'englober beaucoup de monde : promoteur, constructeur, entrepreneur, architecte, avocat, ...

Bien entendu, comme nous l'avons vu, tout dépend de savoir si la personne concernée a commis l'infraction de manière volontaire. Ainsi le ministre a-t-il indiqué, au cours des travaux préparatoires, qu'« il convient de vérifier le dol général. L'entreprise qui reçoit l'instruction peut être de bonne foi par rapport aux donneurs d'ordre. Ce sont les autorités judiciaires qui évalueront si le dol est à charge de l'une ou l'autre des parties qui, sciemment, aurait commis l'infraction »(52).

Au-delà, ceux qui participent à une telle infraction – les coauteurs ou complices – sont également visés : il est expressément fait référence, par l'article 70, alinéa 2, au chapitre VII du Livre 1^{er} du Code pénal et donc, à ses articles 66 et 67 relatifs à la corréité et à la complicité.

(49) *Doc.*, Parl. w., sess. 2014-2015, n° 36/141, p. 69.

(50) Cass., 23 novembre 1999, *Pas.*, I, p. 624. C'est « la connaissance [...] et la volonté ou l'acceptation [...] de poser l'acte interdit » (N. COLETTE-BASECOZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général*, 3^e éd., Limal, Anthemis, 2016, p. 277) ou « l'intention de violer la loi pénale » (A. MASSET, *Introduction au droit pénal et à la criminologie – Notes sommaires et provisoires*, Liège, Presses universitaires de Liège, 2016-2017, p. 149).

(51) Voy. N. COLETTE-BASECOZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général*, *op. cit.*, 2016, p. 281 ; N. COLETTE-BASECOZ et F. LAMBINET, « L'élément moral des infractions », in F. LAMBINET (dir.), *L'élément moral en droit – Une vision transversale*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 29 et 30.

(52) *Doc.*, Parl. w., sess. 2014-2015, n° 36/141, p. 69.

Sans pouvoir entrer dans les détails, on peut rappeler à ce sujet que la participation punissable requiert, dans le chef du coauteur ou du complice :

- la volonté de s’associer(53), qui implique la conscience de s’associer et donc la « connaissance de s’associer à une infraction déterminée »(54), celle de « tous les éléments constitutifs de l’infraction »(55), et « l’intention d’apporter sa collaboration »(56). Cette dernière « ne peut être assimilée à des cas de négligence. Le fait que le prévenu pouvait ou devait prévoir une infraction ne suffit pas. Dans ce cas, il s’agit seulement d’une négligence et non d’une intention éventuelle »(57). Même « une grave imprudence ne suffit pas [et] il faut se garder à ce sujet de suivre des raisonnements *a posteriori* »(58). Par contre, « lorsque le participant a volontairement renoncé à une connaissance plus concrète de l’infraction projetée, l’on peut y voir un élément de l’accord tacite conclu entre diverses personnes de commettre une infraction déterminée et de s’assister mutuellement pour réaliser ce but »(59) ;
- en principe, un acte positif(60). Une abstention peut cependant suffire, « notamment(61) lorsque la personne concernée a l’obligation légale positive de faire exécuter ou prévenir un acte et que son abstention est volontaire et qu’elle favorise ainsi la commission du fait punissable »(62). De même « l’inaction consciente et volontaire constitue sans équivoque un encouragement à la perpétration de l’infraction suivant l’un des modes prévus aux articles 66 et 67 du Code pénal »(63) ;

(53) A. DE NAUW et Fr. KUTY, « Examen de jurisprudence (2000-2007) – Droit pénal général », *R.C.J.B.*, 2010, p. 351.

(54) A. DE NAUW et Fr. KUTY, « Examen de jurisprudence (2008-2014) – Droit pénal général (seconde partie) », *R.C.J.B.*, 2015, n° 116.

(55) Cass., 12 septembre 2006, *Pas.*, 2006, n° 406.

(56) *Ibid.*

(57) A. DE NAUW et Fr. KUTY, « Examen de jurisprudence (2008-2014) – Droit pénal général (seconde partie) », *op. cit.*, n° 116.

(58) *Ibid.*

(59) A. DE NAUW et Fr. KUTY, « Examen de jurisprudence (2000-2007) – Droit pénal général », *R.C.J.B.*, 2010, p. 355.

(60) Cass., 17 janvier 2006, R.G. n° P. 05.1304.N.

(61) Mais pas nécessairement : Cass., 4 février 2003, R.G. n° P. 01.1462.N.

(62) Cass., 13 avril 2010, R.G. n° 10.0005.N ; A. DE NAUW et Fr. KUTY, « Examen de jurisprudence (2008-2014) – Droit pénal général (seconde partie) », *op. cit.*, n° 114.

(63) A. DE NAUW et Fr. KUTY, « Examen de jurisprudence (2008-2014) – Droit pénal général (seconde partie) », *op. cit.*, n° 120.

- en principe, un acte préalable ou concomitant à l’infraction (64) ;
- et enfin, bien entendu, l’une des formes de coopération prévues aux articles 66 et 67 du Code pénal, dont notamment :
 - la coopération directe à l’exécution de l’infraction (art. 66, al. 2) ;
 - l’aide ou l’assistance indispensable ou nécessaire à la commission de l’infraction telle qu’elle a été commise (art. 66, al. 3) ou l’aide accessoire dans les « faits qui l’ont préparée ou facilitée » (art. 67, al. 4) (65) ;
 - la provocation directe privée, « par dons, promesses, menaces, abus d’autorité ou de pouvoir, machinations ou artifices coupables » (art. 66, al. 4), que la doctrine résume par l’idée de « donner naissance à la résolution criminelle de l’auteur qui commet l’infraction » (66). La doctrine indique qu’elle « peut avoir lieu en s’abstenant lorsqu’il y a un devoir juridique d’agir, que l’omission est intentionnelle et qu’elle constitue une incitation positive à commettre le délit » (67). Elle peut également avoir lieu quand « l’auteur matériel de l’infraction a agi sous la direction d’une autre personne et que cette dernière a incité et encouragé l’auteur matériel à poser les actes constitutifs de l’infraction » (68) ;
 - les instructions données pour commettre l’infraction (art. 67, al. 2), auxquelles « la jurisprudence a étendu [...] l’hypothèse d’une personne qui donne un renseignement » (69). P. Helsens indique à ce sujet que « *de term “onderrichting” wordt zeer ruim geïnterpreteerd. Juridisch advies zal dan ook vaak als een onderrichting in de zin van artikel 67 eerste [lire: tweede] lid Sw. gekwalificeerd kunnen worden* » (70) ;

(64) Cass., 17 janvier 2006, R.G. n° P. 05.1304.N ; A. DE NAUW et Fr. KUTY, « Examen de jurisprudence (2000-2007) – Droit pénal général », *op. cit.*, p. 351. Les auteurs indiquent par ailleurs que l’idée de consommation à l’alinéa 4 de l’article 67 ne se rapporte qu’au vol.

(65) Dans ce second cas, « sans [cette aide], l’infraction aurait quand même été commise, mais peut-être moins facilement » (N. COLETTE-BASECOZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général, op. cit.*, p. 338).

(66) N. COLETTE-BASECOZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général, op. cit.*, p. 335.

(67) N° 120

(68) A. DE NAUW et Fr. KUTY, « Examen de jurisprudence (2000-2007) – Droit pénal général », *op. cit.*, n° 158.

(69) N. COLETTE-BASECOZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général, op. cit.*, p. 338.

(70) P. HELSENS, « De strafbare deelneming van een notaris aan een misdrijf », *Not. Fisc. M.*, 2004, p. 47.

- la fourniture « des instruments ou tout autre moyen qui a servi » à commettre l'infraction (art. 67, al. 3) en qui ont eu « pour conséquence la facilitation de [son] exécution »(71).

§ 3. Les sanctions et autres mesures

a) L'interruption des travaux

Aux articles 68 et 69, est instauré, comme dans le cadre de la loi de 2004 (72), un régime d'interruption des travaux, qui permet d'éviter l'aggravation des conséquences concrètes d'une violation du décret, en y mettant fin immédiatement, par ordre oral confirmé très rapidement par écrit.

Le texte est évidemment très largement inspiré de celui de l'article 158 du CWATUPE, dont il reprend d'ailleurs les rares imperfections(73), mais dont il s'écarte également soit de manière compréhensible au vu des différences entre les deux polices administratives, soit de manière moins compréhensible, ainsi qu'on le verra ci-après.

L'interruption des travaux peut être ordonnée soit quand ils ne sont « pas conformes à l'autorisation », soit quand ils sont « exécutés sans autorisation ». Toutes les hypothèses d'infraction évoquées ci-dessus ne sont donc pas concernées : celles évoquées aux points i et iv ci-dessus le sont certainement, tandis que celles évoquées aux points ii, iii, v et vii ci-dessus ne le sont certainement pas(74) ; c'est moins clair en ce qui concerne celle évoquée au point vi mais dont on sait que sa spécificité par rapport au point iv est douteuse.

L'interruption peut porter sur les « travaux de construction, de transformation ou d'installation ». *A priori* et sous réserve des surprises dont la pratique ne manquera pas de nous gratifier, la formule nous semble heureuse, en ce sens qu'elle paraît englober toutes les hypothèses de mise en œuvre d'un projet d'implantation commerciale, requérant ou non des

(71) N. COLETTE-BASECOZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal général, op. cit.*, p. 338.

(72) Art. 16, § 1^{er}, de la loi de 2004.

(73) Comme celle de l'utilisation de l'adverbe « verbalement » en lieu et place de « oralement ».

(74) Certes, la poursuite de la mise en œuvre d'un projet sans permis (pt iii ci-dessus) pourrait être visée, dès lors qu'elle correspond en réalité à une exécution de travaux sans permis. Mais pourquoi le législateur aurait-il scindé les deux à l'article 66, § 1^{er}, et pas ici ? Il faut donc considérer qu'il n'a voulu viser ici que la première des hypothèses de l'article 66, § 1^{er}. Le même raisonnement peut être tenu à propos de l'hypothèse du permis périmé ou caduc (point ii ci-dessus). En ce qui concerne l'hypothèse du maintien (pt v ci-dessus), elle ne peut être visée, dès lors qu'elle implique par nature que les travaux sont terminés ou à tout le moins arrêtés et qu'il n'y a donc pas lieu à les interrompre.

aménagements et travaux immobiliers, impliquant ou non un permis d'urbanisme. Ainsi, par exemple, l'hypothèse de la *modification de la nature de l'activité commerciale* nous semble couverte suffisamment clairement par les termes « travaux d'installation », auxquels ceux de « travaux de transformation » peuvent éventuellement prêter main forte, dès lors que la transformation en question ne doit pas nécessairement s'entendre dans un sens urbanistique.

Ainsi, l'absence de référence à l'utilisation abusive – présente à l'article 158 du CWATUPE – au titre des actions susceptibles d'être interrompues ne pose pas de problème, d'autant qu'il ne faut pas perdre de vue la nature exclusivement préventive de l'ordre d'interruption des travaux⁽⁷⁵⁾ et qu'il est donc normal de ne pas envisager sa mise en œuvre pour mettre fin à une exploitation qui dure depuis un certain temps. Dans le cadre de la loi de 2004, la doctrine avait déjà identifié, sur base de textes comparables à ceux du décret, que « la compétence ainsi accordée par la loi ne s'étend pas à la possibilité d'interrompre une exploitation déjà en cours »⁽⁷⁶⁾.

La confirmation écrite de l'ordre oral doit intervenir dans les dix jours, de sorte que le bourgmestre et le ministre ont deux fois plus de temps pour l'envoyer qu'en matière d'urbanisme. L'explication de cet allongement ne relève pas de l'encombrement administratif : il s'agit de permettre à celui qui s'est vu infliger l'ordre « d'expliquer sa bonne foi » ou de « voir comment il est possible de résoudre la question »⁽⁷⁷⁾. La première de ces deux idées nous gêne fortement, car, d'une part, elle semble avaliser l'idée qu'il est bon, dans le chef de l'autorité administrative, de « dégaîner et tirer » d'abord et de discuter ensuite, octroyant ainsi un pouvoir de nuisance exorbitant à l'autorité administrative, et, d'autre part, elle risque de favoriser une multiplication des ordres d'interruption inutiles. Certes, l'expérience urbanistique montre que l'administration wallonne n'a pas nécessairement la « gâchette » facile. Mais une administration n'est pas l'autre et, si l'on ne peut évidemment pas leur faire de procès d'intention, on ignore à ce stade la ligne de conduite que les autorités compétentes en matière d'implantations commerciales adopteront à ce sujet. La seconde

(75) Cass., 18 mai 2007, R.G. n° C.06.0567.N ; Cass., 1^{er} mars 2010, R.G. n° C.09.0392.N : « L'ordre de cessation est une mesure préventive qui tend non seulement à sauvegarder le pouvoir du juge en matière de réparation mais aussi à prévenir les infractions aux dispositions légales relatives à l'aménagement du territoire ».

(76) N. VAN DAMME, « La loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales », in M. PÂQUES, M. DELNOY, S. LEPRINCE, N. VAN DAMME, M. OLIVIER, C. THIRY et I. JEURISSEN, « Le droit administratif notarial », in *Chron. not.*, vol. 45, Bruxelles, Larcier, 2007, p. 379.

(77) *Doc.*, Parl. w., sess. 2014-2015, n° 36/141, p. 70.

de ces deux idées peut *a priori* apparaître moins nuisible, plus sympathiquement typique d'une certaine mentalité latine, voire wallonne : le gendarme menace certes de son bâton, mais c'est pour mieux discuter ensuite avec le contrevenant et « arranger les choses » à l'amiable. À nouveau, cependant, tout dépend en réalité du tempérament du gendarme en question et donc, ici, des administrations concernées, dont certaines pourraient être tentées de se servir de cette procédure pour forcer illégalement un promoteur à s'inscrire dans le respect de leurs volontés.

L'ordre oral d'interruption et sa confirmation sont adressés « selon le cas au maître de l'ouvrage, au propriétaire ou au titulaire du permis et à la personne ou l'entrepreneur qui exécute les travaux » (78).

Comme en matière d'urbanisme, l'ordre d'interruption peut être accompagné de « toute mesure, y compris la mise sous scellés », pour assurer son effectivité. Le texte de l'article 68, § 2, est libellé comme suit : « Les agents précités sont habilités à prendre toutes les mesures, y compris la mise sous scellés, pour assurer l'application immédiate de l'ordre d'interrompre les travaux, l'interdiction de la mise en exploitation ou de la décision de confirmation ». De l'ordonnancement des éléments dans cette phrase et de sa filiation avec le dernier alinéa de l'article 158 du CWATUPE, nous déduisons qu'il faut ajouter un « de » devant les mots « l'interdiction de la mise en exploitation ». Cela semble alors impliquer qu'un ordre d'interruption « des travaux » peut prendre la forme d'une interdiction de mise en exploitation. Cela n'est pas contraire à l'idée, exprimée ci-dessus, qu'il ne peut être question d'interrompre une exploitation déjà en cours : l'interruption ici visée intervient *avant* le début de l'exploitation. Cela n'est donc pas problématique, même si on aurait mieux compris le texte si l'interdiction de mise en exploitation avait été prévue comme mesure destinée à assurer l'efficacité d'un ordre d'interruption, au même titre que la mise sous scellés.

Confirmé, l'ordre d'interruption peut faire l'objet d'un recours, « par voie de référé », devant le président du tribunal de première instance. À ce sujet, il a été confirmé, au cours des travaux préparatoires du décret, que, comme en matière d'urbanisme, le président statue au fond et sans que la condition de l'urgence doive être remplie (79).

(78) Art. 68, § 3.

(79) *Doc.*, Parl. w., 2014-2015, n° 36/141, p. 70. Il s'agit donc d'une procédure « comme en référé ».

Contrairement à son homologue urbanistique et sans explication particulière, l'article 68, § 2, n'autorise pas l'adoption de ces mesures d'efficacité pour assurer la bonne application de l'ordonnance présidentielle de confirmation de l'ordre d'interruption.

Enfin, les mesures de suspension ou de retrait d'autorisation ou de fermeture d'établissement que le président du tribunal de commerce pouvait prendre dans le cadre de la loi de 2004, à la demande d'un ministre ou du collège communal (80), ne sont plus prévues par le décret.

b) Les sanctions pénales

i. *Les sanctions*

Les sanctions pénales prévues par le décret (81) sont l'amende et/ou l'emprisonnement. Elles sont de même nature et de même ampleur que celles prévues par le CWATUPE (82) et nous ne les commentons donc pas plus avant.

Par contre, contrairement au CWATUPE (83), le décret ne prévoit pas d'alourdissement (84) de ces sanctions à charge des professionnels des implantations commerciales.

ii. *La procédure*

Les éléments des procédures qui, dans le décret, sont susceptibles d'aboutir à la condamnation à une sanction pénale sont pour l'essentiel les mêmes que ceux prévus dans le CWATUPE (85). Nous renvoyons donc aux commentaires doctrinaux y relatifs.

Comme dans le CWATUPE (86) et les deux versions du CoDT (87), le décret contient des dispositions visant à protéger les tiers en les informant d'une situation infractionnelle. Ainsi, l'article 82, alinéa 1^{er}, prévoit que la citation devant le tribunal correctionnel fait l'objet d'une transcription à

(80) Art. 17 de la loi de 2004.

(81) Art. 70.

(82) Art. 154 CWATUPE.

(83) Art. 154, al. 3, CWATUPE.

(84) Notamment, un doublement du maximum de l'amende, dans le CWATUPE.

(85) Ainsi, par exemple, le lancement de la procédure pénale dépend avant tout de la décision du parquet de lancer l'action pénale, qu'il doit prendre « dans les nonante jours de la réception du procès-verbal d'infraction », à défaut de quoi « il est réputé y renoncer » (art. 74). Voy. dans le même sens, art. 155, § 6, *in fine*, CWATUPE.

(86) Voy. notamment art. 159 CWATUPE.

(87) Art. D.VII.25.

la conservation des hypothèques. Par la suite, toute décision rendue en la cause est mentionnée en marge de la transcription de la citation. Cette manière de procéder permet d'avertir les tiers éventuellement intéressés par la reprise d'une implantation commerciale du risque qui affecte celle-ci.

c) Les mesures de réparation directe

i. *Les mesures*

Les mesures dites « de réparation directe » ou « de restitution » auxquelles le contrevenant peut être condamné par le tribunal correctionnel ou par le tribunal civil, sont exactement les mêmes que celles prévues par l'article 155, § 2, du CWATUPE : remise en état des lieux, cessation de l'utilisation abusive d'un bâtiment, paiement d'une somme correspondant à la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction ou exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement. Les mêmes mesures sont reprises dans le CoDT 2014 et le CoDT 2016(88).

Nous voyons bien en quoi peut consister concrètement une condamnation à la remise en état des lieux ou à la cessation de l'utilisation abusive d'un bâtiment et nous en voyons bien l'utilité pratique(89), dans le cadre de la police des implantations commerciales. Nous pouvons éventuellement nous accommoder de l'idée de condamnation à une somme correspondant à la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction, même s'il sera sans doute difficile de la calculer, compte tenu du caractère par hypothèse non définitif de la situation résultant de l'infraction(90). Par contre, faute d'exemples concrets, nous n'identifions pas, à ce stade, en quoi pourrait consister, à titre de mesure de restitution, la condamnation à l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement.

(88) Art. D.VII.13, al. 1^{er}, et D.VII.22, al. 2. Le CoDT 2016 apporte des précisions non contenues dans le CWATUPE et le CoDT 2014 : la demande de mesure de réparation directe formulée par le fonctionnaire délégué ou le collège communal doit comporter une motivation identifiant l'impact du mode de réparation choisi (art. D.VII.13, al. 2) sur l'environnement et l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement ou le paiement d'une somme représentant la plus-value acquise en raison de l'infraction peuvent être ordonnés pour autant que les actes et travaux ou l'urbanisation à maintenir et les ouvrages ou travaux d'aménagement à exécuter respectent le plan de secteur et les normes du guide régional d'urbanisme, ou respectent les conditions de dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme et la demande (art. D.VII.13, al. 1^{er}).

(89) La question de la « manière d'imposer des mesures de restitution dans le cadre d'un permis d'implantation commerciale » a été expressément posée au cours des travaux préparatoires (*Doc.*, Parl. w., sess. 2014-2015, n° 36/141, p. 72), sans recevoir aucune réponse.

(90) Puisque non soumis à permis d'urbanisme : pour rappel, nous évoquons ici le régime « de base », à savoir celui relatif aux projets soumis à PIC et non à PIN.

ii. La procédure

α L'éventuelle concertation sur une mesure de réparation directe

Lorsque le parquet a explicitement ou implicitement renoncé à l'action pénale (91) et dans l'hypothèse où la situation infractionnelle n'est pas régularisable « sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux, soit de la réglementation en vigueur au moment du dépôt de la demande » (92), le contrevenant peut conclure un accord sur la réalisation de l'une des mesures de réparation directe avec le FIC et le collège communal (93).

Une réunion de concertation entre les trois parties doit (94) être organisée à cet effet par « l'autorité compétente » (95). Ni le texte décretaal, ni ses travaux préparatoires n'indiquent l'objet de la compétence concernée : l'« autorité compétente » pour quoi ? Les articles 76, alinéa 2, et 77, alinéa 3, visent, eux, « l'autorité compétente pour délivrer l'éventuelle demande de permis » (96). En appliquant le principe de l'interprétation contextuelle et compte tenu de la proximité immédiate de ces textes par rapport à l'article 75, nous proposons de considérer que l'autorité dont il est ici question est celle qui serait compétente pour statuer sur la demande de permis de régularisation.

Il s'agit de réunir trois « personnes » : le contrevenant, le fonctionnaire délégué et le collège communal (97). Il ne semble donc pas possible, pour l'une de ces deux autorités, de se désintéresser du dossier. Elles doivent toutes les deux participer à la réunion de concertation.

En principe, un accord des trois parties est requis. Les articles 76, alinéa 2, et 77, alinéa 3, précisent cependant qu'« en cas de désaccord entre le collège communal et le fonctionnaire des implantations commerciales, la proposition de l'autorité compétente pour délivrer l'éventuelle demande de permis est retenue ». S'agissant d'un alinéa clairement dérogatoire, il faut considérer qu'en cas de désaccord entre les deux autorités, chacune

(91) Voy. art. 74 et 75.

(92) Art. 77.

(93) Art. 76, al. 1^{er}, 2^o. L'introduction d'une telle possibilité de conclure un accord sur une mesure de réparation directe était préconisée par la doctrine. Voy. en droit de l'urbanisme : J.-M. SECRETIN et E. ORBAN DE XIVRY, « Les infractions et sanctions – Présentation des nouveautés et analyse critique », *op. cit.*, pp. 368 et 369.

(94) L'autorité concernée n'a pas le choix de l'organiser ou pas.

(95) Art. 75.

(96) Il faut faire fi de ce que cette expression n'a pas de sens : l'autorité n'a pas à *délivrer une demande* de permis, mais, le cas échéant, à délivrer un permis.

(97) L'éventuel tiers lésé ne participe donc pas à cette réunion de concertation. Voy. à ce sujet *infra*.

peut faire une proposition de mesure de restitution au contrevenant et que ce qui importe, c'est que ce dernier marque son accord sur celle émanant de l'autorité compétente pour délivrer le permis.

Au vu des conditions de la concertation, rappelées ci-dessus, se pose la question de savoir quelle autorité a le pouvoir de déterminer si la situation est régularisable. La réponse à cette question n'est pas sans importance, dès lors que le caractère régularisable ou non détermine l'objet de l'accord proposé au contrevenant : introduction d'une demande de régularisation et transaction d'un côté(98), exécution d'une mesure de restitution et, le cas échéant, transaction de l'autre(99). Les travaux préparatoires ne semblent pas fournir de réponse. Il semble raisonnable, pour proposer une solution, de considérer que, dans la mesure où la proposition de l'autorité compétente pour délivrer le permis l'emporte en cas de désaccord, c'est cette autorité qui est également compétente pour déterminer le caractère régularisable de la situation.

Suivant le texte, l'accord porte sur « les mesures de restitution » : est-ce à dire qu'il doit nécessairement en viser deux ? Mais est-ce même possible dans tous les cas ? Cette seconde question nous pousse à considérer, en réponse négative à la première, que ce que le législateur a voulu viser, c'est « l'une des mesures de restitution ». Nous conforte dans ce sentiment le constat que, quand le juge est saisi d'une demande de mesure de restitution, il ne peut s'agir que de l'une des trois(100).

À l'issue de la réunion de concertation, il est également pris acte des délais de réalisation des « mesures de restitution et du paiement de la transaction, le cas échéant ». Il en résulte que l'accord entre le contrevenant, le FIC et le collège communal sur une mesure de réparation directe n'exclut pas qu'une transaction soit payée par le contrevenant.

β La condamnation à la réalisation d'une mesure de réparation directe

Si le parquet décide de lancer l'action pénale ou, dans le cas contraire, si la procédure de concertation n'aboutit pas à un accord ou que cet accord n'est pas respecté, le contrevenant peut être condamné à réaliser l'une des mesures de réparation directe par décision judiciaire. À l'instar

(98) Art. 76, al. 1^{er}, 1^o. Voy. aussi *infra*.

(99) Art. 76, al. 1^{er}, 2^o.

(100) Voy. le « soit » de l'article 71, al. 1^{er}.

de ce qui est prévu dans le CWATUPE, la demande de condamnation à une mesure de réparation directe est formulée par le collège communal ou par le FIC(101). Comme dans le CoDT 2014(102) et le CoDT 2016(103), il est expressément prévu qu'elle doit être motivée.

Le tribunal compétent pour l'ordonner est le tribunal correctionnel et, en l'absence de poursuite pénale, le tribunal civil. Devant le premier, la demande des autorités est facultative. Devant le second, comme dans le cadre du CoDT 2014 et du CoDT 2016(104), elle est obligatoire, mais elle est subsidiaire par rapport à la tentative de transaction-régularisation ou d'accord sur une mesure de restitution par voie de concertation(105). Le libellé de la subsidiarité est légèrement différent de celui des deux versions du CoDT, mais, sauf erreur, revient à viser les mêmes hypothèses : régularisation impossible ou absence d'accord, en concertation, sur des mesures de restitution, rendant une transaction impossible. Il ajoute malgré tout opportunément l'hypothèse du non-respect des délais de réalisation de la transaction qui aurait été conclue ou des mesures de restitution convenues dans le cadre de la concertation.

En cas de contradiction entre deux demandes de mesure de restitution, formulées l'une par le FIC et l'autre par le collège communal, « la demande de l'autorité qui aurait eu à connaître de la demande de permis prévaut »(106). Il s'agit là d'une innovation par rapport au droit de l'urbanisme, que la doctrine y appelait de ses vœux(107).

Comme dans le CWATUPE et dans les deux versions du CoDT(108), un délai d'exécution volontaire doit être prévu dans le jugement de condamnation, de même que l'exécution d'office subsidiaire par l'autorité(109).

γ L'information des tiers

L'information des tiers sur la situation infractionnelle et l'existence d'une demande de mesure de restitution est prévue : l'article 82, alinéa 1^{er},

(101) Art. 71 et 79.

(102) Mais en réalité déjà, également, dans le cadre du CWATUPE, du fait de la jurisprudence de la Cour de cassation. Voy. en ce sens : E. ORBAN DE XIVRY et L. RENOY, « Les sanctions et les mesures de réparation », *op. cit.*, pp. 265 à 268 et 270 ; J.-M. SECRETIN et E. ORBAN DE XIVRY, « Les infractions et sanctions – Présentation des nouveautés et analyse critique », *op. cit.*, p. 365.

(103) Art. D.VII.13, al. 1^{er}, et D.VII.22, al. 2.

(104) Art. D.VII.22.

(105) Voy. *infra*.

(106) Art. 71, al. 2, et 79, al. 2.

(107) E. ORBAN DE XIVRY et L. RENOY, « Les sanctions et les mesures de réparation », *op. cit.*, p. 281.

(108) Art. D.VII.13, al. 3, D.VII.14 et D.VII.22, al. 2.

(109) Art. 71, al. 3, 72 et 79, al. 2.

prévoit que l'exploit introductif de l'instance devant le tribunal civil fait l'objet d'une transcription à la conservation des hypothèques. Par la suite, toute décision rendue en la cause est mentionnée en marge de la transcription de l'exploit. Cette manière de procéder permet d'avertir les tiers éventuellement intéressés par la reprise d'une implantation commerciale du risque qui affecte celle-ci.

d) La transaction et la régularisation

i. *Les mesures*

Comme dans le CoDT 2014 et le CoDT 2016(110), quand la régularisation de l'infraction est envisageable, la sanction peut consister en une transaction administrative, dont le montant est à fixer dans un arrêté du Gouvernement(111), « sans [qu'il] ne puisse être inférieur à deux cent cinquante euros ni supérieur à vingt-cinq mille euros ».

ii. *La procédure*

Comme dans le CoDT 2014(112), une transaction ne peut être conclue qu'aux conditions suivantes :

- le ministère public doit avoir renoncé, explicitement ou implicitement, à l'action pénale(113) ;
- une réunion de concertation doit être organisée par « l'autorité compétente »(114). Nous renvoyons à ce que nous en avons dit ci-dessus ;
- la régularisation de l'infraction doit être envisageable, ce « sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux, soit de la réglementation en vigueur au

(110) Art. D.VII.18.

(111) Qui, à notre connaissance, n'avait toujours pas été adopté au moment d'écrire ces lignes.

(112) Le CoDT 2016 semble s'écarter du système retenu par le décret et le CoDT 2014. En effet, là où le décret et le CoDT 2014 précisent que dans le cadre de la réunion de concertation évoquée ci-dessus, sera conclu un accord sur l'introduction d'une demande de permis de régularisation *et* sur la transaction, le CoDT 2016 prévoit seulement la conclusion d'un accord sur l'introduction d'une demande de permis de régularisation dans le cadre de la réunion de concertation. Dans ce système, il semble donc possible de se mettre dans un premier temps d'accord sur la régularisation de la situation avant de conclure l'accord transactionnel, qui empêche alors les poursuites pour la situation infractionnelle antérieure à la régularisation.

(113) Voy. art. 74 et 75.

(114) Art. 75.

moment du dépôt de la demande »(115). Nous renvoyons à ce que nous en avons dit ci-dessus ;

- un accord sur la transaction et le dépôt d'une demande de régularisation doit être conclu entre le contrevenant, le FIC et le collège communal(116). En principe, donc, un accord des trois parties est requis. L'article 77, alinéa 1^{er}, précise d'ailleurs que c'est le fonctionnaire des implantations commerciales qui formule la proposition de transaction et qu'il le fait « de commun accord avec le collège communal », ce qui renforce l'idée que ces deux autorités devraient n'en former qu'une dans le cadre de la transaction. Les articles 76, alinéa 2, et 77, alinéa 3, précisent cependant qu'« en cas de désaccord entre le collège communal et le fonctionnaire des implantations commerciales, la proposition de l'autorité compétente pour délivrer l'éventuelle demande de permis est retenue ». S'agissant d'un alinéa clairement dérogoire à l'alinéa 1^{er} de l'article 77, il faut considérer qu'en cas de désaccord entre les deux autorités, chacune peut faire une proposition de transaction au contrevenant et que ce qui importe, c'est que ce dernier marque son accord sur celle émanant de l'autorité compétente pour délivrer le permis.

Le versement du montant de la transaction éteint le droit pour les autorités publiques à demander toute autre réparation.

e) Les sanctions (purement) civiles

i. *Les sanctions*

Le préjudice subi par un tiers du fait de l'infraction peut donner lieu à réparation dans le cadre du régime classique de la responsabilité civile.

L'article 80 du décret limite cependant cette possibilité : « les droits du tiers lésé agissant en justice soit concurremment avec les autorités publiques, soit séparément d'elles, sont limités pour la réparation directe à celle choisie par l'autorité compétente, sans préjudice du droit à l'indemnisation à charge du contrevenant ». Cette limitation est bien connue en droit de l'urbanisme et nous renvoyons donc à la doctrine qui y a été consacrée dans cette matière.

(115) Art. 77.

(116) Art. 76, al. 1^{er}, 1^o.

Le décret présente toutefois une spécificité par rapport au droit de l'urbanisme. Pour rappel, dans le cadre de la réunion de concertation entre le contrevenant, le FIC et le collègue communal, un accord peut être conclu sur la mesure de réparation directe à exécuter par le contrevenant (117). Il n'en reste pas moins qu'à l'article 80 du décret, le législateur a fait le choix de recopier purement et simplement les termes déjà employés par la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme du 29 mars 1962 (118), qui ne prévoyait pas cette possibilité d'un accord concerté sur la mesure de réparation directe. Compte tenu de cette continuité textuelle, se pose la question de savoir si la limitation des droits du tiers lésé prévue par l'article 80 du décret s'applique également en cas d'accord concerté sur une mesure de réparation directe ou uniquement lorsque l'imposition d'une telle mesure est ordonnée par le juge.

L'article 80 du décret fait partie d'une sous-section traitant des « droits des tiers et dispositions diverses ». L'intitulé de cette sous-section n'exclut donc pas que l'article 80 soit appliqué d'une manière large. Il en va de même du libellé de cet article 80. En ce qu'il s'applique au tiers agissant en justice séparément des autorités publiques, il vise, potentiellement, l'hypothèse dans laquelle les autorités publiques et le contrevenant se sont accordés sur une mesure de réparation directe. En effet, il est envisageable que le tiers agisse « séparément des autorités publiques » parce que ces autorités publiques n'agissent pas du tout en justice, puisque la réunion de concertation a, par hypothèse, débouché sur un accord sur une mesure de réparation directe à exécuter par le contrevenant.

Par ailleurs, lors des discussions relatives à l'article 80 du décret, la députée Defraigne a dénoncé que les tiers ne participent pas à la réunion de concertation entre les autorités publiques et le contrevenant, alors qu'ils « voient tout de même leurs droits limités » (119). L'affirmation que les droits du tiers lésé sont limités en raison d'une mesure de réparation directe fixée en concertation avec les autorités publiques suppose évidemment que l'article 80 du décret s'applique à cette hypothèse.

Malgré la continuité textuelle, le législateur semble donc avoir eu pour intention de limiter les droits du tiers lésé même lorsque la mesure de

(117) Art. 76, 2°.

(118) Art. 67 de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, tel qu'inséré par la loi du 22 décembre 1970.

(119) *Doc.*, Parl. w., sess. 2014-2015, C.R.I.C. n° 73, p. 17. Le ministre n'a pas apporté de réponse satisfaisante à cette observation et le libellé de l'article 80 est resté inchangé.

réparation directe fait l'objet d'un accord concerté entre le contrevenant et les autorités publiques.

Il est évidemment regrettable que le législateur n'ait pas adapté le texte pour exprimer cette intention avec toute la clarté nécessaire. En outre, cette solution appelle une remarque de fond. La non-participation à la réunion de concertation prévue par le décret et la qualité de tiers par rapport à l'accord visé par l'article 76, 2°, du décret évoquent en effet le principe de la relativité des conventions. À supposer que l'accord conclu entre le contrevenant et les autorités publiques soit une convention au sens de l'article 1165 du Code civil, il conviendrait *a priori* de considérer que l'accord en question ne peut limiter les droits des tiers, les conventions n'ayant d'effet qu'entre parties contractantes et ne pouvant nuire aux tiers, d'autant plus que le tiers semble ne pas pouvoir faire valoir ses observations relatives à la mesure la plus adéquate dans le cadre de la réunion de concertation (120). L'interprétation large de l'article 80 du décret va à contre-sens de ce principe, ce qui pourrait, le cas échéant, être critiqué par un tiers lésé et mener à un contrôle de la Cour constitutionnelle (121).

Enfin, comme en matière d'urbanisme, le titre d'acquisition (ou de location) peut être annulé, « sans préjudice du droit à l'indemnisation à charge du contrevenant » (122).

ii. *La procédure*

L'obtention d'une condamnation judiciaire à l'une de ces sanctions civiles relève du même régime que celui applicable en matière d'urbanisme. Nous renvoyons donc aux commentaires doctrinaux y relatifs dans ce domaine.

(120) La question de savoir si l'accord visé à l'article 76, 2°, du décret constitue une convention au sens de l'article 1165 du Code civil est évidemment particulièrement délicate et mériterait une analyse plus approfondie. À cette première question s'ajoute une seconde : le législateur régional pourrait-il, notamment en application de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, déroger à l'article 1165 du Code civil et étendre les effets de l'accord aux tiers lésés ? Ces interrogations dépassent le cadre de la présente contribution et nous nous limitons donc à les soulever, sans y apporter une réponse.

(121) Voy. aussi *Doc.*, Parl. w., sess. 2014-2015, C.R.I.C. n° 73, p. 17.

(122) Art. 81. Voy. à ce sujet : F. ONCLIN, *Les conséquences civiles des polices administratives sur la vente immobilière – Étude comparée des droits wallon, flamand et bruxellois*, Thèse de doctorat défendue à l'Université de Liège le 9 septembre 2016, non encore publiée, pp. 160 à 174.

SECTION 2.

RÉGIMES MULTIPLES APPLICABLES AUX PROJETS SOUMIS À PIN

Suivant l'article 104 du décret, sont applicables « au permis intégré » :

- le chapitre X du titre 1er du livre III du décret(123), qui contient le régime d'infractions et sanctions applicable aux projets soumis à PIC, tel que décrit ci-avant, avec notamment une définition des actes constitutifs d'infraction, des modalités de surveillance et de constatation des infractions, une procédure d'interruption des travaux, les types de sanctions pénales et les fourchettes applicables, des mesures de réparation directe ou de restitution et un régime alternatif de concertation et de transaction ;
- le titre VI du livre 1^{er} du CWATUPE(124), qui contient le régime d'infractions et sanctions d'urbanisme(125), étant entendu cependant que ce titre VI « ne s'applique pas au permis intégré en tant qu'il tient lieu de permis d'implantation commerciale et de permis d'environnement »(126) ;
- les chapitres IX et X du D.P.E., qui « sont applicables au permis intégré en tant qu'il tient lieu de permis d'environnement »(127). Le chapitre IX du D.P.E. (art. 63 et s.) est relatif à la surveillance et aux mesures administratives et le chapitre X (art. 77) est relatif aux sanctions pénales(128). Il semble(129) à cet égard relever de la volonté du législateur de ne pas seulement convoquer l'article 77 du D.P.E. en tant qu'il érige certains comportements en infractions, mais aussi en tant qu'il renvoie plus généralement au régime d'infractions et sanctions du Code de l'environnement.

À l'évidence, cette convocation de polices est calquée sur celle applicable au permis unique dans le D.P.E.(130), qui n'a jamais soulevé de questionnement. Cela paraît *a priori* très simple : chaque régime d'infraction

(123) Art. 104, § 1^{er}.

(124) Art. 104, § 3.

(125) Pour un examen de ce régime, voy. not. M. DELNOY, « Infractions et sanctions d'urbanisme en Région wallonne : vers une nouvelle réforme? », *op. cit.*, pp. 617 à 630.

(126) Art. 104, § 4.

(127) Art. 104, § 5.

(128) Pour un examen de ce régime, voy. notamment E. SPAMPINATO, « Les infractions environnementales en Région wallonne : la réglementation et les différents mécanismes de répression », in J. VANDEN EYNDE et M.-C. FLAMENT (dir.), *Les infractions environnementales*, Limal, Anthemis, 2015, pp. 37 à 61.

(129) Par comparaison avec la convocation du régime complet d'infractions et de sanctions d'urbanisme.

(130) Art. 97 D.P.E.

tions et sanctions est applicable « au permis intégré » selon que ce permis vaut celui imposé par la police spéciale dont ce régime relève.

L'article 104 prévoit que les différents régimes d'infractions et sanctions sont applicables « au permis intégré » : *a priori*, cela n'a pas de sens, car ce n'est pas le permis lui-même qui est soumis à ces régimes, mais les actes matériels ou juridiques qui relèvent de leur champ d'application. On peut donc penser que le législateur n'a voulu dire qu'une chose : les différents régimes d'infractions et sanctions sont applicables aux *actes soumis* au PIN.

Cette proposition implique que seuls les actes soumis à PIC sont susceptibles de constituer des infractions, mais cela ne concorde pas avec les termes « de quelque manière que ce soit » qui apparaissent à l'article 66, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, qui visent bien plus que les seuls actes soumis à PIC (131).

Dans ce contexte d'incertitude, peut-être pourrait-on lire le texte de manière très simple : quand un acte relatif à un projet d'implantation commerciale est posé, on lui applique séparément chacun des trois régimes d'infractions et sanctions, sans se préoccuper de l'application des autres. En tout cas, un même acte est potentiellement constitutif de trois infractions distinctes et de se voir soumis à trois régimes de sanctions distincts.

Dans le cadre de cette lecture, *quid* de l'acte qui viole l'obligation de PIN, en cas de projet intégré (132) ? La violation de cette obligation n'est en tout cas pas expressément visée comme étant constitutive d'infraction à l'article 66, § 1^{er}, puisque cette disposition n'érige pas en infraction la violation des autres obligations du décret ou de ses arrêtés d'exécution (133). Dans ce contexte, de deux choses l'une :

- soit on se focalise sur l'article 104, en ce qu'il dissocie les trois régimes de sanctions susceptibles d'être appliqués. Dans ce cas, il faut considérer que l'acte litigieux ne constitue pas une infraction au sens du décret ;
- soit on se focalise sur 66, § 1^{er}, et spécialement son 1^o qui érige en infraction la mise en œuvre d'un projet commercial sans per-

(131) Heureusement, d'ailleurs, dès lors que dans le cadre du régime de base du PIC, l'infraction est définie avant tout par référence à « l'exploitation d'un établissement de commerce de détail », là où le champ d'application du PIC est défini par référence, d'une part, à d'autres actes tels la construction, l'extension ou la modification de la nature de l'activité et, d'autre part, à la notion d'ensemble commercial, en sus de celle d'établissement de commerce de détail.

(132) Art. 83, § 1^{er}.

(133) Voy. *supra*.

mis préalable, sans préciser de quel permis il s'agit et sans, donc, exclure le PIN (134). Dans ce cas, il faut considérer que l'acte litigieux constitue une infraction au sens du décret. Par rapport au précédent, nous privilégions ce second angle de vue, qui nous semble davantage correspondre à la lecture que nous venons de proposer de faire de l'article 104.

La convocation concomitante de trois régimes d'infractions et sanctions est tempérée par une application de chacun de ces régimes limitée aux éléments de l'acte litigieux qui relèvent de chacune des polices concernées. C'est, sur la base de ce qui précède, la lecture que nous proposons de faire des termes « en tant que » de l'article 104, §§ 3 et 4.

A priori il est aisé de distinguer, dans un acte relatif à un projet d'implantation commerciale, les aspects qui relèvent de la police des implantations commerciales de ceux qui relèvent de celle de l'urbanisme ou de celle de l'environnement. Cela n'implique nullement que chaque aspect d'un même acte, pas davantage que l'acte lui-même, relève exclusivement de l'une de ces polices : sous l'un de ses aspects, l'acte peut relever de deux de ces polices, voire des trois ensemble. Dans ce cas, l'acte peut se voir appliquer deux ou les trois régimes d'infractions et sanctions.

En ce qui concerne les sanctions pénales, ce constat relève de l'article 65, alinéa 1^{er}, du Code pénal qui, pour rappel, est rédigé comme suit : « Lorsqu'un même fait constitue plusieurs infractions ou lorsque différentes infractions soumises simultanément au même juge du fond constituent la manifestation successive et continue de la même intention délictueuse, la peine la plus forte sera seule prononcée ». Qu'il y ait un « fait unique auquel correspondent plusieurs incriminations » ou un délit collectif (135), la solution est la même : la peine la plus forte est seule prononcée.

On ne doit pas non plus écarter l'hypothèse de « l'absorption » ou en tout cas celle visée à l'article 65, alinéa 2, du Code pénal (136).

(134) Malheureusement, le 4^o de l'article 66, § 1^{er}, vise également, de manière encore plus générale, « la décision autorisant l'implantation commerciale » et ce, à propos d'une autre infraction que celle de l'absence de permis. Cela ne facilite pas la réflexion...

(135) Th. HENRION, *Mémento de droit pénal 2011*, Waterloo, Kluwer, 2010, p. 149.

(136) À ce sujet, voy. not. Th. HENRION, *Mémento de droit pénal 2011, op. cit.* ; N. COLETTE-BASECOZ et N. BLAISE, *Manuel de droit pénal spécial*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2010, p. 362 ; Fr. TULKENS et M. DE KERCKHOVE, *Introduction au droit pénal*, Waterloo, Kluwer, 2007, p. 556.

En ce qui concerne les mesures de restitution, la situation est moins claire : il y a un risque de télescopage entre les mesures de réparation directe prévues par les différentes polices concernées, à savoir :

- dans celle des implantations commerciales, la remise en état des lieux, la cessation de l'utilisation abusive d'un bâtiment, l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement ou le paiement d'une somme correspondant à la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction ;
- dans celle de l'urbanisme, la remise en état des lieux, la cessation de l'utilisation abusive d'un bâtiment, l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement ou le paiement d'une somme représentant tout ou partie de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction (137) ;
- dans celle de l'environnement, la remise en état des lieux dans leur pristin état ou dans un état tel qu'il ne présente plus aucun danger ni ne constitue plus aucune nuisance pour l'environnement ou la santé humaine, l'exécution de travaux d'aménagement ou le paiement d'une somme d'argent équivalente aux frais exposés par la commune ou la Région pour prévenir, réduire, mettre un terme ou remédier au risque de dommage ou au préjudice causé par l'infraction à l'environnement, en ce compris la santé humaine (138).

Bien sûr, si les mesures demandées en justice ou convenues en concertation sont identiques, il n'y a pas de problème. De même, si les mesures sont différentes, mais non contradictoires, il faut, nous semble-t-il, les appliquer de manière cumulative et il n'y a donc pas non plus de problème. Ainsi, si le fonctionnaire délégué demande, en urbanisme, des travaux d'aménagement ou le paiement d'une plus-value, rien ne s'oppose à y ajouter la demande du FIC, dans le domaine des implantations commerciales, de travaux d'aménagement ou de paiement d'une plus-value.

Qu'en est-il par contre si les demandes sont différentes *et* contradictoires ? Ainsi, par exemple, *quid* si, comme mesures de restitution demandées pour supprimer les suites de l'infraction résultant de l'extension d'un établissement de commerce de détail sans permis préalable, le fonctionnaire délégué vise, sous l'angle urbanistique, la réalisation de travaux d'aménagement destinés à masquer cette extension, ce qui implique le

(137) Art. 155, § 2, CWATUPE.

(138) Art. D.156 et D.157, § 1^{er}, du Code de l'environnement. Voy. également les mesures visées par l'article D.157, § 2, C. env.

maintien de cette dernière, et le FIC demande, sous l'angle des implantations commerciales, la remise en état de lieux, ce qui implique la démolition de l'extension(139) ? Ou encore, *quid* si, en cas de transformation d'un établissement de commerce de détail sans le permis requis, sous l'angle environnemental, des travaux d'aménagement en vue de réduire les nuisances pour l'environnement et la santé humaine qui en résultent sont demandés, alors que sous l'angle des implantations commerciales, d'autres travaux d'aménagement sont exigés, incompatibles avec les travaux envisagés sous l'angle environnemental ?

La question du risque de télescopage a été soulevée au cours des travaux préparatoires, tant par l'Union des villes et communes de Wallonie(140) que par l'opposition(141). Il a même été question de « discordance » entre les différents régimes(142). Aucune réponse utile n'a été faite par le ministre. On ne trouve pas davantage de réponse dans la jurisprudence relative à la double convocation applicable, dans le D.P.E., aux projets mixtes : à ce jour et à notre connaissance, même si cette double convocation a été vue, dès avant l'entrée en vigueur du texte décrétal, par la meilleure doctrine(143) comme source de problèmes potentiels, elle n'a jusqu'à présent suscité aucune discussion en justice.

Ce qui vient d'être exposé ne devrait pas changer avec l'entrée en vigueur du CoDT 2016 tel qu'adopté en séance plénière du parlement wallon le 20 juillet 2016. En effet :

- d'une part, la convocation concomitante du régime des infractions et sanctions du CWATUPE sera remplacée par celle du régime des infractions et sanctions du CoDT 2016, qui ne « s'appliquera pas au permis intégré en tant qu'il tient lieu de permis d'implantation commerciale et de permis d'environnement »(144) ;

(139) C'est évidemment entre les mesures de restitution de la police des implantations commerciales et celles de la police de l'urbanisme, que le risque de télescopage est, on l'a compris, le plus grand, puisque les mesures sont *a priori* les mêmes, mais pas les autorités susceptibles de les demander, sauf si seul le collège communal décide d'agir.

(140) Avis de l'UVCW, *Doc.*, Parl. w., sess. 2014-2015, n° 36/1bis, p. 139.

(141) Propos de la députée Defraigne, *Doc.*, Parl. w., 2014-2015, n° 36/141, p. 82.

(142) *Doc.*, Parl. w., sess. 2014-2015, n° 36/141, p. 82.

(143) J. SAMBON, « Les projets mixtes et les permis unique », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 368 et 369. L'auteur conclut : « À ce niveau, plus aucune coordination n'est assurée et chaque cas d'espèce devra être apprécié de manière spécifique ».

(144) Art. 42 CoDT 2016.

- d'autre part et pour rappel, les mesures de restitution prévues dans le CoDT 2016 sont identiques à celles actuellement prévues dans le CWATUPE.

CONCLUSIONS

Dans le régime des infractions et sanctions applicable aux projets soumis à PIC, les infractions liées à un défaut de permis, à un permis périmé, caduc ou suspendu, à la poursuite de la mise en œuvre malgré la disparition du permis ou de ses effets, à la violation du contenu du permis, à la violation de la décision d'autorisation et à la fourniture de renseignements incomplets ou inexacts étaient déjà érigés en infraction par la loi de 2004, mais en des termes plus larges et plus simples. En revanche, l'infraction de maintien, bien connue en droit de l'urbanisme, n'était pas prévue en tant que telle dans la loi de 2004. D'une manière générale, cet ensemble d'infractions ressemble à ce qui est prévu dans le CWATUPE et dans le CoDT, dans ses deux versions, de 2014 et 2016.

Sous l'angle procédural, le décret s'inscrit dans la logique des deux versions du CoDT : l'alternative entre poursuites pénales ou non ; l'analyse du caractère régularisable ou non de l'infraction ; la tentative de conclusion d'un accord avec le contrevenant ; la possible imposition de mesures de réparation directe ; etc.

Le régime de base tel que prévu par le décret est donc en grande partie calqué sur celui qui est applicable en droit de l'urbanisme. Il ne l'est cependant pas totalement : d'une part, certains éléments n'ont pas été repris, comme le système d'avertissement préalable moyennant un délai de mise en conformité⁽¹⁴⁵⁾ ; d'autre part, certains éléments ont été ajoutés, comme l'infraction de fourniture de renseignements incomplets ou inexacts, le doublement du délai octroyé aux autorités pour confirmer un ordre oral d'interruption des travaux ou la possibilité de fixer une mesure de réparation directe par voie de concertation avec les autorités.

D'un point de vue qualitatif, la transposition dans le décret du régime « urbanistique » n'est pas parfaite. D'abord parce que certains éléments auraient nécessité quelques aménagements avant d'être transposés, en raison de ce que les objets respectifs des deux polices ne concordent pas :

⁽¹⁴⁵⁾ Contrairement aux deux versions du CoDT (voy. respectivement l'article D.VII.11 du CoDT 2014 et l'article D.VII.4. du CoDT 2016), le décret n'a pas repris cet instrument.

le régime du PIC vise, en principe, des hypothèses dans lesquelles il n'y a pas de travaux soumis à permis d'urbanisme (146). C'est ainsi qu'il est par exemple permis de s'interroger sur l'utilité de la dispense prévue à l'alinéa 1^{er} de l'article 73 (147). Ensuite, parce que la transposition s'est faite sans correction des quelques imperfections du régime applicable en droit de l'urbanisme. C'est ainsi que l'on continue à ne pas être certain de voir clair à propos de l'infraction de poursuite de la mise en œuvre d'un projet d'implantation commerciale, visée à l'article 66, § 1^{er}, 2^o. Par ailleurs, dans certains cas, la transposition a été trop rapide et a créé de nouvelles questions. Il en va ainsi, par exemple, de l'infraction de maintien, spécialement en ce qu'elle vise la poursuite de la mise en œuvre d'un projet d'implantation commerciale. Enfin, cette transposition s'est faite sans entièrement tenir compte des nouveautés prévues par le décret. C'est ce qui amène la question de l'impact sur les droits des tiers d'une mesure de réparation directe fixée en concertation avec les autorités.

Malheureusement, les travaux préparatoires du décret sont relativement indigents (148). On y trouve fort peu de réponses aux interrogations qui découlent des difficultés et on est régulièrement réduit à ne proposer que des pistes de réflexions qui viennent d'être évoquées.

Quant au régime applicable aux projets soumis à PIN, il est calqué sur le mécanisme de convocation de polices, applicable au permis unique dans le D.P.E. À ceci près qu'il s'agit ici de convoquer non pas une, mais deux autres polices : celle de l'urbanisme et celle de l'environnement. Il en découle d'importants risques de télescopage, identifiés à juste titre au cours des travaux préparatoires. Peut-on réellement espérer qu'ils restent dans le domaine de la théorie au motif que ce mécanisme n'a jusqu'à présent donné lieu à aucune difficulté majeure concrète dans le cadre du D.P.E. ? C'est loin d'être certain.

(146) Dans le cas contraire, c'est le régime du PIN qui est d'application.

(147) « Lorsque le jugement ordonne soit la remise en état des lieux, soit l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement, ceux-ci sont exécutés par le condamné sans qu'il obtienne le permis visé à l'article 84 du CWATUPE ». Lorsque la remise en état des lieux suppose des travaux soumis à permis d'urbanisme, c'est que, probablement, il y a eu préalablement exécution de travaux soumis à permis d'urbanisme qu'il convient, par exemple, de détruire. Il s'agirait alors d'une hypothèse supposant l'obtention préalable d'un PIN. Or, l'article 73 est, *a priori*, conçu pour une hypothèse dans laquelle il n'y a pas de travaux soumis à permis d'urbanisme, s'inscrivant dans le régime de base, celui du PIC. Quelle est l'utilité de prévoir une dispense de permis d'urbanisme dans un régime qui ne s'applique en principe qu'en l'absence de nécessité de travaux soumis à permis d'urbanisme ?

(148) À titre d'exemple, à propos de l'absence de transposition du mécanisme d'avertissement, le ministre a estimé que l'ordre d'interruption des travaux visé à l'article 68 du décret pourrait la pallier : on verrait « comment il est possible de résoudre la question » (*Doc.*, Parl. w., sess. 2014-2015, n° 36/141, p. 70).