

Cass., 13 décembre 2000

Siège: MM. Lahousse, Fischer, de Coadt, Close et Flas
Min. publ.: M. Spreutels
Plaid.: Mes Simon et Draps

En cause de: Aubertin c/ Deprez et commune de La Roche

INFRACTION D'URBANISME – DEMANDE DE MESURE DE RÉPARATION DIRECTE FORMULÉE PAR LE FONCTIONNAIRE DÉLÉGUÉ – FORME DE LA DEMANDE, QUALITÉ DE PARTIE AU PROCÈS ET DROIT DE RECOURS

De l'article 155, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., tel que modifié par le décret du 27 novembre 1997, suivant lequel le fonctionnaire délégué ou le collège des bourgmestre et échevins peuvent poursuivre devant le tribunal correctionnel l'un des modes de réparation visés au paragraphe 2, il ressort que le fonctionnaire délégué peut intervenir volontairement devant la juridiction répressive pour demander un de ces modes de réparation et que, étant dès lors partie à la cause, il dispose d'un droit de recours contre la décision relative à la mesure de réparation demandée.

N° P.00.0719.F

A. J.L., partie intervenante volontairement, représenté par Maître Lucien Simont, avocat à la Cour de cassation, demandeur en cassation d'un arrêt rendu le 5 avril 2000 par la cour d'appel de Liège, chambre correctionnelle, contre

1. D. G., C prévenu,
2. Commune de la Roche, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, dont les bureaux sont établis à La Roche, maison communale, partie intervenue volontairement, représentée par Maître Cécile Draps, avocat à la Cour de cassation.

LA COUR,

Où Monsieur le président de section Lahousse en son rapport et sur les conclusions de Monsieur Spreutels, avocat général;

Vu l'arrêt attaqué, rendu le 5 avril 2000 par la cour d'appel de Liège;

Sur le moyen (unique), pris de la violation des articles 149 de la Constitution coordonnée, 202 du Code d'instruction criminelle et 155, spécialement § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine tel que modifié par le Décret du Conseil régional wallon du 27 novembre 1997, et pour autant que de besoin des articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, 1050 du Code judiciaire et 157, spécialement alinéas 1^{er} et 2, du nouveau Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine,

en ce que l'arrêt attaqué déclare l'appel du demandeur irrecevable aux motifs suivants: (...) que l'appel, interjeté «à titre conservatoire» par le fonctionnaire délégué de la direction de l'«urbanisme» de la province de Luxembourg, respecte les forme et délai légaux (cfr. son acte d'appel du 25/6/1999 – p. 24); (...) que l'article 155 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine, dans la rédaction issue du décret du 27 novembre 1997, énonce

en son paragraphe 1^{er}: «Le fonctionnaire délégué ou le collège des bourgmestre et échevins (...) peuvent poursuivre devant le tribunal correctionnel l'un des modes de réparation visés au paragraphe 2 (...)»; que ce dernier dispose: «Outre la pénalité, le tribunal ordonne, à la demande du fonctionnaire délégué ou du collège des bourgmestre et échevins: 1. soit la remise en état des lieux ou la cessation de l'utilisation abusive; 2. soit l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement; 3. soit le paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction (...)»; (...) que ces textes s'inspirent de la loi du 29 mars 1962 – le paragraphe 1^{er}, de l'article 67, le paragraphe 2, de l'article 65 –, ainsi que du Code wallon du 14 mai 1984 – le paragraphe 1^{er}, de l'article 69, le paragraphe 2, de l'article 67 –; qu'ils sont rédigés en des termes similaires dans les trois législations successives; (...) qu'au paragraphe 3, ce même article 155 porte: «Les droits de la partie civile sont limités pour la réparation directe à celle choisie par l'autorité compétente, sans préjudice du droit à l'indemnisation à charge du condamné»; (...) que, lorsqu'il demande la remise en état, le fonctionnaire délégué accomplit, dans l'exercice de ses fonctions, un acte qu'il a le pouvoir d'accomplir, parce que la loi lui confère ce pouvoir; que, n'étant pas partie à la procédure, il n'exerce aucune action, mais remplit une mission légale, à savoir la sauvegarde des intérêts de la collectivité, que le législateur lui a confiés; (...) que le mode de réparation ressortit à l'appréciation de l'autorité administrative et que, partant, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, elle lie le juge pénal; que, cependant, la décision de celui-ci faisant droit à cette demande se rattache à l'action publique nonobstant le caractère civil de la mesure dont la prononciation, dans un tel cas, est prescrite par la loi à titre de complément obligé de la «pénalité»; (...) que, si la juridiction répressive doit statuer sur la demande du fonctionnaire délégué dès lors que cette demande, quelle que soit sa forme, figure au dossier des poursuites, c'est au ministère public, partie poursuivante,

qu'il incombe de requérir la mesure demandée par le fonctionnaire délégué; que c'est à lui qu'il appartient, si le juge de répression refuse illégalement de faire droit à cette demande ou omet de l'ordonner, d'exercer les voies de recours (sur l'ensemble de ces points, voir les conclusions de Madame l'avocat général Liekendaël, avant Cass., aud. plén., 26 avril 1989, Pas. 1989, I, 888, spéc. n° 21, 22, 24, 25, 28 et 29; P. Henry, obs. sous Cass., 20 janvier 1993, J.L.M.B. 1993, 631, et spécialement quant à l'exercice des recours, Cass., 22 octobre 1996, Bull. arr., 1996, 1018); qu'«en matière d'urbanisme, dans une Région, l'intérêt général de la communauté n'est pas confié par la loi à la Région, il est confié au fonctionnaire délégué et, à l'intervention de celui-ci, au ministère public, en ce sens que, si la juridiction répressive ne fait pas droit à la demande du fonctionnaire délégué ou si sa décision est entachée d'une illégalité, par exemple omet de statuer sur l'astreinte dont la demande serait assortie, c'est au ministère public qu'il appartient d'exercer les recours prévus par la loi. Un recours formé par le fonctionnaire délégué serait aussi irrecevable que la constitution de partie civile de ce fonctionnaire» (E. Liekendaël, note sous Cass., 20 janvier 1993, Pas., 1993, I, 70); (...), il est vrai, que l'article 202 du Code d'instruction criminelle, qui reconnaît, en termes exprès, à l'administration forestière le droit d'appeler des jugements rendus en matière répressive, n'est pas limitatif, ce droit étant accordé, dans certaines matières, à l'administration des Finances et, sous l'empire de l'article 32 ancien de la loi du 26 décembre 1956, à la Poste, et ce, en vertu des textes leur reconnaissant le pouvoir de mettre en mouvement l'action publique du chef de certaines infractions (R.P.D.B., Compl. VIII, v° Appel en matière répressive, n° 92 à 108); qu'ainsi qu'il est explicité plus haut, un tel pouvoir n'étant point attribué au fonctionnaire délégué, l'appel interjeté par lui est irrecevable; qu'en effet, lorsque la décision rendue sur la demande du fonctionnaire délégué tendant à la remise en état des lieux cause un dommage à l'intérêt public défendu par le fonctionnaire, il incombe au ministère public d'exercer les recours prévus par la loi»,

alors que, première branche, dans ses premières conclusions d'appel (p. 2, sub a, alinéa 3 et p. 3-4, sub b) et dans ses conclusions additionnelles (p. 2, sub 2 et sub 5), le demandeur avait, d'une part, souligné la différence entre la formulation de l'ancien article 67 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine du 14 mai 1984 et celle du nouvel article 155 du Code wallon tel que modifié par le décret du 27 novembre 1997 et, avait, d'autre part, invoqué le parallélisme entre la formulation de l'ancien article 69 (actuellement l'article 157) et celle du nouvel article 155; qu'il avait ainsi, d'une part, fait valoir que l'ancien article 67 concernant la procédure devant le juge pénal parlait de la mesure de réparation directe ordonnée par le tribunal «à la demande» du fonctionnaire délégué, alors que le nouvel article 155 prévoit que le fonctionnaire délégué «peut poursuivre» devant le tribunal l'un des modes de réparation prévus par la

loi; qu'il avait, d'autre part, relevé que l'ancien article 69 (actuellement l'article 157) concernant la procédure devant le juge civil accordait au fonctionnaire délégué la faculté de «poursuivre» devant le tribunal un des modes de réparation prévus par la loi et que le nouvel article 155 relatif à la procédure devant le juge pénal confère au fonctionnaire délégué cette même faculté de «poursuivre» devant le juge pénal; que, de ces deux circonstances, le demandeur avait déduit qu'il était dans l'intention du législateur wallon d'accorder, dans le nouvel article 155, et spécialement dans son § 1^{er}, au fonctionnaire délégué un réel droit d'action devant le juge pénal et la qualité de partie au procès; que, dans ses premières conclusions d'appel et dans ses conclusions additionnelles, le demandeur avait également, à l'appui de la thèse selon laquelle le fonctionnaire délégué devait être considéré comme partie au procès pénal à part entière disposant d'un droit d'action et de recours, établi une comparaison entre l'article 67 de l'ancien Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine et l'article 16 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales rédigé de manière analogue audit article 67 et contenant, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, le droit, pour l'autorité, d'intervenir volontairement dans la procédure devant le juge pénal (premières conclusions d'appel p. 3, sub A, alinéa 1^{er} et conclusions additionnelles p. 2, sub 3); qu'il avait aussi invoqué le principe établi par la Cour de justice Benelux selon lequel le fonctionnaire délégué doit, tant devant les juridictions civiles que devant les juridictions répressives, être considéré comme une partie au procès au sens de la loi uniforme sur l'astreinte (premières conclusions d'appel p. 3, sub A, alinéa 3 et conclusions additionnelles, p. 2, sub 4);

et alors que, concernant les textes des anciennes et nouvelles dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine, l'arrêt attaqué (p. 3, alinéa 1^{er}) se borne à constater que le texte des §§ 1^{er} et 2 du nouvel article 155, issu du décret du 27 novembre 1997, s'inspire des anciennes dispositions 65 et 67 de la loi du 29 mars 1962 et 67 et 69 du Code wallon du 14 mai 1984, sans pour autant donner de réponse au moyen susmentionné, fondé sur la différence entre la terminologie de l'ancien article 65 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine et celle du nouvel article 155, d'une part, et sur le parallélisme entre le texte de l'ancien article 67 (actuellement 157) du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine et celui du nouvel article 155, d'autre part; qu'ensuite, l'arrêt attaqué dispose que le fonctionnaire délégué n'est pas partie à la procédure, qu'il n'exerce aucune action et qu'il incombe au ministère public de requérir la mesure demandée par le fonctionnaire délégué et d'exercer les voies de recours prévues par la loi; qu'ainsi, l'arrêt attaqué rejette la thèse défendue par le demandeur, se référant à la jurisprudence de la Cour de cassation et à la doctrine existant avant le décret du 27 novembre

1997 portant modification au Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine (p. 3, alinéas 3 à 8), d'une part, et rejetant toute comparaison avec la situation de l'administration forestière, de l'administration des Finances et de la Poste (arrêt p. 3, dernier alinéa et p. 4, alinéa 1^{er}), d'autre part; que l'arrêt ne répond toutefois pas aux moyens susmentionnés fondés, d'une part, sur la comparaison avec l'article 16 de la loi du 29 juin 1975 concernant les implantations commerciales et, d'autre part, sur la jurisprudence de la Cour de Justice Benelux en matière d'astreinte; qu'ainsi, à défaut de réponse aux moyens susmentionnés régulièrement invoqués par le demandeur dans ses premières conclusions d'appel et dans ses conclusions additionnelles, l'arrêt attaqué n'est pas régulièrement motivé (violation de l'article 149 de la Constitution coordonnée);

deuxième branche, le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine, tel que modifié par le Décret du Conseil régional wallon du 27 novembre 1997, dispose en son article 155, paragraphe 1^{er}, relatif à la procédure devant les juridictions répressives, que «le fonctionnaire délégué ou le collègue des bourgmestre et échevins, d'initiative ou dans le délai que lui fixe le fonctionnaire délégué, peuvent poursuivre devant le tribunal correctionnel l'un des modes de réparation visés au paragraphe 2 et s'en informant simultanément»; que cette disposition légale confère au fonctionnaire délégué le droit d'intervenir à la procédure pénale dans le but de demander au juge pénal un des modes de réparation prévus par la loi; qu'en vertu de cette disposition légale expresse, le fonctionnaire délégué peut devenir partie à la procédure pénale et exercer un véritable droit d'action; qu'en tant que partie à la cause, le fonctionnaire délégué dispose également d'un droit de recours contre la décision relative à la mesure de réparation demandée; que cette action exercée par le fonctionnaire délégué dans le but de sauvegarder l'intérêt collectif se distingue, d'une part, de l'action civile, qui ne peut être intentée que par la partie lésée dans ses intérêts privés et, d'autre part, de l'action pénale *strictu sensu*, qui est de la seule compétence du ministère public; que la circonstance que la demande du fonctionnaire délégué tendant à la réparation ressortit à l'action publique et que la mesure ordonnée par le juge pénal constitue un complément à la condamnation pénale, ne peut porter atteinte au droit d'action et de recours du fonctionnaire délégué fondé sur une disposition légale expresse (article 155 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine) et limité aux mesures de réparation prévues par la loi; et alors que l'emploi, dans ledit article 155, § 1^{er}, du terme «poursuivre» ne laisse subsister aucun doute quant à la nature et la portée du droit d'intervention du fonctionnaire délégué; que ce terme se retrouvait d'ailleurs déjà à l'article 69, 1^{er} alinéa, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine avant sa modification par le Décret du 27 novembre 1997 (actuellement l'article 157, premier alinéa, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine tel que modifié par

le Décret du 27 novembre 1997); que ces articles 69 (ancien) et 157 (nouveau) relatifs à la procédure devant les juridictions civiles énoncent en effet en leur premier alinéa que «le fonctionnaire délégué ou le collègue des bourgmestre et échevins peut poursuivre, devant le tribunal civil (...)»; que cette procédure devant le juge civil a été prévue pour les cas où le fonctionnaire délégué ne pouvait formuler de demande devant les juridictions répressives pour cause d'absence de poursuite pénale; que le fonctionnaire délégué peut, dans ce cas, agir comme partie demanderesse devant le juge civil pour obtenir la mesure de réparation, qui, bien que ressortant de l'intérêt collectif, est de nature civile; que, dans le cadre de cette procédure civile, le fonctionnaire délégué dispose également d'un droit de recours contre la décision le déboutant de sa demande; que cette procédure civile n'est évidemment plus ouverte après une décision du juge pénal sur la mesure demandée contre laquelle le ministère public ne fait pas appel; qu'il serait discriminatoire, au sens des articles 10 et 11 de la Constitution, d'une part, d'accorder au fonctionnaire délégué un droit d'appel contre la décision du juge civil le déboutant de sa demande de réparation (article 157 nouveau du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine et 1050 du Code judiciaire), et d'autre part, de lui refuser ce droit contre la décision du juge pénal relative à la mesure demandée alors que le ministère public resterait en défaut de faire appel (article 155 nouveau du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine et 202 du Code d'instruction criminelle), et alors qu'il est admis que le fonctionnaire délégué, demandant la remise en état des lieux, doit être considéré comme une partie au sens de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Loi Uniforme sur l'astreinte, à la demande de laquelle l'auteur de l'infraction peut être condamné au paiement d'une astreinte; que cette solution se justifie par la circonstance que c'est, en vertu notamment des articles 155, § 4 et 157, deuxième alinéa, du nouveau Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine, au fonctionnaire délégué, et non au ministère public, qu'il incombe de poursuivre l'exécution de la remise en état des lieux; qu'il s'en déduit que le fonctionnaire délégué doit également être considéré comme partie au procès préalable à l'exécution de la décision; que l'arrêt attaqué ne pouvait dès lors légalement considérer que le fonctionnaire délégué n'est pas partie à la procédure devant le juge pénal, qu'il n'exerce aucune action et qu'il n'appartient qu'au ministère public d'exercer les recours prévus par la loi; qu'en considérant ainsi, l'arrêt attaqué viole les articles 155, spécialement § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine, tel que modifié par le Décret du Conseil régional wallon du 27 novembre 1997 et 202 du Code d'instruction criminelle, et pour autant que de besoin, les articles 155, § 4, et 157, spécialement alinéas 1^{er} et 2, du nouveau Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine, 1050 du Code judiciaire et 10 et 11 de la Constitution coordonnée:

Quant à la seconde branche:

Attendu que l'article 155, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine, tel que modifié par le décret du 27 novembre 1997, dispose que le fonctionnaire délégué ou le collègue des bourgmestre et échevins, d'initiative ou dans le délai que lui fixe le fonctionnaire délégué, peuvent poursuivre devant le tribunal correctionnel l'un des modes de réparation visés au paragraphe 2 et s'en informent simultanément; que ces modes de réparation sont soit la remise en état des lieux ou la cessation de l'utilisation abusive, soit l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement, soit le paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien;

Attendu qu'il ressort de cette disposition légale que le fonctionnaire délégué peut intervenir volontairement devant la juridiction répressive pour demander un de ces modes de réparation; qu'étant, dès lors, partie à la cause, il dispose d'un droit de recours contre la décision relative à la mesure de réparation demandée;

Attendu qu'en décidant que «lorsque la décision rendue sur la demande du fonctionnaire délégué tendant à la remise en état des lieux cause un dommage à l'intérêt public défendu par le fonctionnaire, il incombe au ministère public d'exercer les recours prévus par la loi» et que l'appel du fonctionnaire délégué est irrecevable, l'arrêt attaqué viole l'article 155, § 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'«urbanisme» et du patrimoine;

Que le moyen, en cette branche, est fondé;

Par ces motifs,

Casse l'arrêt attaqué;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge de l'arrêt cassé;

Laisse les frais à charge de l'Etat;

Renvoie la cause à la cour d'appel de Bruxelles.

Lesdits frais taxés en totalité à la somme de trente mille huit cent cinquante-deux francs, dont trois mille cinq cent quarante-huit francs dus et vingt-sept mille trois cent quatre francs payés par le demandeur.

Ainsi prononcé, en audience publique du treize décembre deux mille, par la Cour de cassation, deuxième chambre, séant à Bruxelles, où sont présents Monsieur Lahousse, président de section, Messieurs Fischer, de Codt, Close et Plas, conseillers, Monsieur Spreutels, avocat général, Madame Gobert, greffier adjoint principal.

OBSERVATIONS

L'INTERVENTION VOLONTAIRE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES DEVANT LE JUGE PÉNAL EN MATIÈRE D'INFRACTION D'URBANISME

1. Question posée à la Cour de cassation

L'article 154 du C.W.A.T.U.P. érige en infraction certains comportements contraires aux dispositions essentielles relevant de la police de l'urbanisme et les assortit de sanctions pénales: l'amende et l'emprisonnement.

Ces infractions peuvent également donner lieu à des mesures dites «de réparation directe»⁽¹⁾. Suivant le § 2 de l'article 155 du C.W.A.T.U.P., si la demande en est formulée par le fonctionnaire délégué de l'urbanisme ou le collègue des bourgmestre et échevins, le tribunal doit ordonner soit la remise en état des lieux ou la cessation de l'utilisation abusive, soit l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement, soit le paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction.

Depuis l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 modifiant le C.W.A.T.U.P., le § 1^{er} de l'article 155 précise que le fonctionnaire délégué, ou le collègue échevinal, peut «poursuivre» devant le tribunal correctionnel l'un de ces modes de réparation. En quoi consiste la demande émanant de l'autorité: s'agit-il d'une constitution de partie civile, d'une intervention volontaire ou d'une demande *sui generis* relayée devant le juge pénal par le ministère public? En fonction de la réponse à cette question, l'autorité administrative doit-elle ou non être considérée comme partie au procès et dispose-t-elle ou non d'un droit de recours contre la décision qui est rendue sur sa demande?

Telles étaient les questions qui, sur pourvoi du fonctionnaire délégué de l'urbanisme pour la province du Luxembourg, étaient soumises à la Cour de cassation dans l'arrêt ici commenté.

2. Réponse traditionnelle antérieure à l'arrêt du 13 décembre 2000

A ces questions, qui n'en sont en réalité qu'une, la Cour de cassation avait jusqu'à présent, notamment sur base des conclusions de madame le Procureur général LIEKENDAEL, apporté plusieurs éléments de réponse qui semblaient immuables. De manière récurrente, la doctrine avait abondamment commenté cette

(1) Suivant la jurisprudence de la Cour de cassation, la nature de ces mesures est hybride: elles relèvent de l'action publique mais sont de nature civile.

jurisprudence⁽²⁾. Dans cette mesure, nous nous bornons ici à rappeler cette dernière fort schématiquement.

Primo, pour formuler une demande de mesure de réparation directe, l'autorité administrative n'était pas recevable à se constituer partie civile, dans la mesure où la demande de mesure de réparation directe ne tend pas à la réparation d'un dommage causé aux intérêts privés de l'autorité mais tend à la protection de l'intérêt général.

Secundo, aucune forme particulière ne devait s'imposer à l'autorité pour faire valoir ses prétentions: il n'était pas requis de recourir aux modes prévus par le Code judiciaire et la demande pouvait même être formulée par le biais d'une simple lettre adressée au ministère public. L'unique exigence posée par la Cour de cassation était que la volonté de l'autorité se manifeste de manière claire.

Enfin, *tertio*, il était exclu que l'autorité puisse exercer un recours contre une décision judiciaire qui n'aurait pas accédé, en tout ou en partie, à sa demande de mesure de réparation directe. Un tel recours devait, suivant la Cour, être exercé par le ministère public, la demande de l'autorité s'intégrant à l'action publique⁽³⁾.

3. Réponse formulée dans l'arrêt du 13 décembre 2000

Dans son arrêt du 13 décembre 2000, la Cour de cassation indique que l'autorité «peut intervenir volontairement devant la juridiction répressive» pour demander un mode de réparation directe et que, «étant dès lors partie à la cause, (elle) dispose d'un droit de recours contre la décision relative à la mesure de réparation demandée».

Ce disant, la Cour opère sans conteste une modification de jurisprudence.

Cela étant, s'agit-il d'un véritable revirement ou d'une simple adaptation résultant d'un changement législatif? Par ailleurs, quelle est l'ampleur exacte de cette modification?

À l'évidence, l'arrêt du 13 décembre 2000 ne remet nullement en cause la jurisprudence traditionnelle relative au rejet de la constitution de partie civile en tant que procédé de demande de mesure de réparation directe. Il y a tout lieu de croire que cette possibilité restera exclue à l'avenir⁽⁴⁾.

Par contre, en indiquant que l'autorité administrative peut désormais être considérée comme partie à la cause devant le juge correctionnel et que, à ce titre, elle dispose d'un droit de recours contre la décision qui n'accède pas à sa demande, la Cour modifie de manière certaine son enseignement antérieur, en ce sens que, à tout le moins dès lors qu'il y a intervention volontaire de l'autorité, un recours lui est ouvert.

En disant cela, la Cour rejette désormais le principe d'intégration de la demande de l'autorité administrative à l'action du ministère public et consacre implicitement – mais certainement à nos yeux – la distinction à opérer entre, d'une part, l'action publique (*openbare vordering* ou *publieke vordering*) confiée par un texte légal spécial à l'autorité administrative et, d'autre part, l'action pénale (*strafvordering*) confiée

au ministère public par le Code d'instruction criminelle. Il nous serait difficile de ne pas voir là une prise de position judiciaire⁽⁵⁾.

C'est vraisemblablement cela qui constitue le cœur de la décision de notre Haute Cour. L'important n'est en effet pas d'avoir reconnu l'existence d'un droit de recours à l'autorité lorsqu'elle est partie à la cause du fait d'une intervention volontaire: par définition, en effet, un intervenant volontaire doit nécessairement être considéré comme partie à la cause et, à ce titre, il dispose sans conteste d'un droit de recours. L'important, c'est d'avoir admis la possibilité qu'une portion de l'action publique puisse ne plus être exercée par le ministère public, avec la conséquence que l'autorité administrative puisse être considérée comme partie au procès pénal.

Cela étant, comme nous le rappellerons ci-après, la Cour l'avait déjà admis auparavant à tout le moins dans une autre matière, ce qui restreint quelque peu la portée novatrice de l'arrêt ici commenté.

Enfin, il est possible de se demander si, en visant dans cet arrêt la possibilité pour l'autorité d'intervenir volontairement devant le juge correctionnel, la Cour a entendu revenir sur sa jurisprudence traditionnelle relative au libre choix de la forme de la demande de l'autorité.

Dans l'arrêt, la Cour fait référence à la «possibilité» pour l'autorité d'intervenir volontairement et, au risque de nous voir considéré comme un coupeur de cheveux en quatre, nous y voyons une équivoque. La Cour a-t-elle voulu dire que l'autorité n'est pas tenue

(2) Nous nous permettons de renvoyer le lecteur à nos deux précédentes contributions sur le sujet et aux références de doctrine qu'elles contiennent: M. DELNOY, «Le nouveau droit wallon des infractions et sanctions d'urbanisme», in *La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 1998, pp. 445 et s.; M. DELNOY, *Infractions et sanctions d'urbanisme: trois questions d'actualités*, Liège, Formation permanente C.U.P., vol. XVII, mai 1997, pp. 440 et s. V. not. G. DEBERSAQUES, «De vrijwillige tussenkomst voor de strafrechter van de gemachtigde ambtenaar en/of het college», note sous Gand, 14 novembre 1997, *T.R.O.S.*, 1998, p. 594; P. ARNOU, «Tussenkomst in meerwaarde in het strafrechtelijk stedenbouwingeding», note sous Gand, 14 novembre 1997, *A.J.T.*, 1997-1998, p. 466; S. DE TAYE, *De herstelmaatregelen bij bouwmissdrijven*, Min. van de Vlaamse Gemeenschap, 1997, p. 37; J.-F. NEURAY, «L'intervention de l'administration dans le choix du mode de réparation en droit de l'urbanisme et de l'environnement», *Amén.*, 1995, n° spécial, p. 40; H. VUYE, «De (eigen) aard van de herstelmaatregelen inzake stedenbouw in de rechtspraak van het Hof van Cassatie», *Rec. arr. Hof. Cass.*, 1994, p. 219; P. HENRY, note sous Cass., 20 janvier 1993, *J.L.M.B.*, 1993, p. 631; M. PÂQUES, obs. sous C.J. Benelux, 6 février 1992, *Amén.*, 1992, p. 90; B. HUBEAU et R. PEREMANS, *De sanctionering van stedenbouwmisdrijven*, Bruges, La Chartre, 1990, p. 79.

(3) En sus des références citées dans nos deux contributions susmentionnées, v. Cass., 6 octobre 1998, *T.R.O.S.*, 1999, p. 55.

(4) Pour les uns, cette jurisprudence est parfaitement justifiée (P. HENRY, *o.c.*, p. 631). Pour les autres, elle est souvent difficile à mettre en œuvre dans la pratique, spécialement du fait de l'absence de précision concernant le critère de l'atteinte aux intérêts privés de l'autorité (Ph. BOUILLARD, «Chronique», *Amén.*, 1994, p. 70; v. ég. les réf. citées dans notre contribution à la C.U.P., pp. 443 et 444).

(5) V. à cet égard notre prise de position dans notre contribution à l'ouvrage «La réforme du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme» (*o.c.*, p. 446), faisant notamment suite à celle de S. DE TAYE.

de formuler une demande devant le juge correctionnel⁽⁶⁾ mais que, lorsqu'elle le fait, sa demande doit toujours être qualifiée d'intervention volontaire? Ou bien a-t-elle entendu indiquer que, lorsqu'elle souhaite formuler une demande, l'autorité administrative peut le faire soit par le biais d'une intervention volontaire, soit sous une autre forme, et que dans ce dernier cas elle n'est pas considérée comme partie à la cause? En d'autres termes, pour pouvoir être considérée comme partie à la cause et bénéficier d'un droit de recours, l'autorité administrative doit-elle recourir à certaines formes particulières, liées à procédure d'intervention volontaire, ou bien toute demande de sa part, quelle que soit la forme choisie, doit-elle être qualifiée d'intervention volontaire?

A titre d'exemple, le simple courrier adressé par l'autorité administrative au ministère public pour lui faire connaître sa demande de mesure de réparation directe, qui constitue encore en pratique la forme la plus répandue de demande de l'autorité, doit-il être considéré comme constitutif d'une intervention volontaire dans le chef de l'autorité ou bien cette dernière doit-elle effectuer un acte de procédure supplémentaire, en demandant par exemple à un avocat de la représenter à l'audience pour qu'il y fasse acter l'intervention volontaire?

Ainsi que nous le verrons ci-après, on pourrait penser que le motif principal du changement opéré par la Cour réside dans le recours par le législateur wallon de 1997 au terme «poursuivre», en lieu et place des termes «à la demande de» qui étaient utilisés jusqu'alors⁽⁷⁾, ainsi que dans le parallélisme qu'il y a désormais clairement lieu d'opérer entre la «poursuite» devant le juge correctionnel et la «poursuite» devant le juge civil⁽⁸⁾. Or, devant le juge civil, dans le cadre de l'article 157 du Code, la demande de l'autorité doit nécessairement prendre la forme d'une citation par voie d'exploit d'huissier. A supposer donc que la Cour ait entendu se baser sur le parallélisme entre cette disposition et le nouvel article 155, on pourrait penser qu'elle a nécessairement voulu imposer à l'autorité une forme particulière pour qu'elle puisse être considérée comme intervenant volontaire devant le juge pénal et que cette forme est celle de la requête, visée à l'article 813, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

Tel n'est pourtant pas notre sentiment, pour deux raisons.

D'une part, il n'est pas certain que la modification législative de 1997 dont il vient d'être question constitue effectivement la raison d'être fondamentale de la modification de jurisprudence opérée par la Cour. Nous y reviendrons ci-après.

D'autre part, on sait que suivant la jurisprudence constante de la Cour de cassation⁽⁹⁾, sauf dérogation résultant d'une loi spéciale, les dispositions du Code judiciaire relatives à l'intervention ne sont pas applicables aux juridictions répressives et le Code d'instruction criminelle et les lois relatives à la procédure pénale précisent quelles sont les parties qui peuvent porter une demande et contre lesquelles une demande peut être portée par ces juridictions⁽¹⁰⁾. Or, il ne semble pas que, lorsque la Cour de cassation reconnaît l'existence

d'une loi «spéciale» autorisant l'intervention d'un tiers au procès pénal, elle en infère que cette intervention doit prendre la forme prévue par l'article 813 du Code judiciaire, à savoir une requête (intervention volontaire) ou une citation (intervention forcée). A titre d'exemple, il paraît être admis que, lorsque l'assureur en responsabilité civile en matière de véhicules automobiles souhaite intervenir au procès pénal intenté contre son client, il puisse le faire par voie de simple déclaration à l'audience. La Cour semble donc vouloir se référer intégralement à la loi «dérogatoire»: soit cette loi prévoit une forme particulière et l'intervention volontaire doit la revêtir, soit la loi n'en prévoit pas et l'intervention ne doit revêtir aucune forme particulière.

En l'espèce, l'article 155 du C.W.A.T.U.P. n'impose expressément aucune forme particulière à la demande de l'autorité et c'est d'ailleurs ce que la Cour de cassation indique depuis toujours⁽¹¹⁾. Il convient donc sans doute de considérer que la Cour ne devrait logiquement imposer aucune forme particulière à l'intervention volontaire de l'autorité dans le cadre de ce texte.

En combinant cet élément avec l'arrêt du 13 décembre 2000, il est possible de penser que, dès lors que l'autorité administrative manifeste clairement sa volonté de solliciter une mesure de réparation directe devant le juge correctionnel, quelle que soit la forme qu'elle utilise pour le faire, elle doit être considérée comme intervenant volontaire dans le procès pénal.

Dans cette mesure, la jurisprudence traditionnelle de la Cour de cassation relative à l'absence de forme particulière de la demande de l'autorité n'est nullement remise en cause par l'arrêt du 13 décembre 2000: seuls les effets de la demande le sont, puisqu'ils correspondent désormais à ceux d'une intervention volontaire.

Quoi qu'il en soit, compte tenu de cette équivoque⁽¹²⁾, il est sans doute utile de conseiller aux autorités administratives, non seulement de faire valoir expressément leur demande de mesure de réparation directe vis-à-vis du tribunal, mais également, quel que soit le support utilisé, d'y préciser que cette demande doit être considérée comme valant requête en intervention volontaire dans le cadre du procès pénal.

(6) Ce qui est effectivement le cas, suivant la tendance jurisprudentielle dominante.

(7) Dans l'ancien Code, le tribunal correctionnel ordonnait la mesure de réparation directe «à la demande de» l'autorité. Dans le nouveau Code, l'autorité peut «poursuivre» devant le tribunal correctionnel l'un des modes de réparation directe.

(8) Nul ne conteste en effet que, lorsque l'autorité «poursuit» une mesure de réparation directe devant le juge civil sur pied de l'article 157 du C.W.A.T.U.P., elle est partie au procès et peut à ce titre interjeter appel et se pourvoir en cassation.

(9) V. ég. C.A. n° 75/99, 30 juin 1999.

(10) En matière d'urbanisme, v. p. ex. Cass., 25 septembre 1996, WAUTHIER, n° P.96.0292.F, inédit à notre connaissance.

(11) V. ci-dessus.

(12) Que l'ampleur limitée des présentes observations empêche d'écarter de manière certaine.

4. Fondement de l'arrêt

Les raisons ne manquaient pas pour renoncer au principe d'intégration de la demande de l'autorité administrative à l'action du ministère public, pour autoriser cette autorité à intervenir volontairement au procès pénal et pour l'autoriser à introduire un recours⁽¹³⁾.

Sauf erreur, la lecture de l'arrêt du 13 décembre 2000 ne permet pas de connaître avec certitude lequel parmi ces motifs a été retenu par la Cour.

Ainsi qu'on l'a indiqué ci-dessus, le texte de l'article 67 ancien du C.W.A.T.U.P. indiquait que le tribunal ordonne la mesure de réparation directe «à la demande» de l'autorité, là où le nouvel article 155 du même Code stipule que l'autorité peut «poursuivre» devant le tribunal correctionnel l'un des modes de réparation directe. Ce changement de vocable, opéré par le législateur wallon en 1997, traduisait à notre sens clairement la volonté de ce dernier de placer l'autorité administrative agissant devant le juge pénal dans une situation comparable à celle qui est la sienne devant le juge civil⁽¹⁴⁾. Or, devant le juge civil, il n'avait jamais fait aucun doute que l'autorité doive être considérée comme partie au procès et qu'elle puisse tenter un recours.

S'agissant, depuis l'entrée en vigueur du «nouveau» C.W.A.T.U.P., de la première décision rendue par la Cour sur la question que nous examinons ici, il serait possible d'en déduire que la modification jurisprudentielle dont il est ici question se base tout simplement sur la modification législative de 1997, ce d'autant que l'argument du changement de vocable opéré par le législateur avait été soulevé par le fonctionnaire délégué, bien conseillé depuis le début du procès, dans son pourvoi de même que, on le suppose, dans son acte d'appel⁽¹⁵⁾.

Ce n'est pourtant pas sûr.

En effet, avant tout, il nous semble que le parallélisme entre l'action de l'autorité devant le juge pénal et son action devant le juge civil avait déjà été instauré par le législateur de 1970, lorsqu'il avait modifié les articles 65 et 67 de la loi organique du 29 mars 1962. Dans cette mesure, le législateur de 1997 nous paraît être intervenu moins pour instaurer ce parallélisme que pour en reconnaître expressément l'existence face à la jurisprudence traditionnelle de la Cour.

Par ailleurs, en tout état de cause, la scission opérée dans l'arrêt du 13 décembre 2000 entre l'action publique dévolue à l'autorité administrative, d'une part, et l'action pénale dévolue au ministère public, d'autre part, a connu à tout le moins un antécédent récent dans une matière similaire: dans un arrêt du 24 octobre 1990⁽¹⁶⁾, en effet, la Cour de cassation avait indiqué que, par l'article 16 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales⁽¹⁷⁾, le législateur entendait permettre aux autorités administratives d'intervenir volontairement devant la juridiction répressive pour demander une mesure de réparation directe. Or, dans l'article 16 de la loi de 1975, le législateur vise la «demande» adressée au juge par l'autorité administrative et non la «poursuite» engagée par elle devant ce

juge: la Cour avait donc déjà considéré, avant que n'intervienne la modification de 1997 dans le C.W.A.-T.U.P., que la simple référence à une «demande» pouvait être considérée comme une référence à une intervention volontaire.

Si l'on peut donc considérer, à première vue, la modification législative intervenue dans le C.W.A.-T.U.P. comme étant le véritable fondement du judiciaire changement opéré par la Cour de cassation dans sa jurisprudence, il n'est pas non plus exclu que cette justification présente un caractère plus apparent que réel⁽¹⁸⁾. On doit en tout état de cause rappeler que l'arrêt du 13 décembre 2000 ne se réfère en lui-même pas expressément à cette justification.

5. Conséquences directes

Dans le cadre des quelques lignes qui suivent, il est malaisé d'identifier toutes les conséquences pratiques de l'arrêt commenté. Il faut y insister, nous ne prétendons donc nullement à l'exhaustivité.

1. L'arrêt ne remettant pas en cause le rejet de la constitution de partie civile dans le cadre de l'article 155, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., l'autorité administrative ne serait pas recevable à lancer une citation directe pour formuler sa demande de mesure de réparation directe. Ce procédé paraît en effet réservé à la partie lésée qui est recevable à se constituer partie civile⁽¹⁹⁾.

2. Il découle de cet arrêt que la demande de mesure de réparation directe ne doit plus être formulée, «re-

(13) Nous en avons exposé un certain nombre dans nos deux contributions susmentionnées. V. é.g., cela va sans dire, la doctrine qui y est citée.

(14) V. art. 157 du Code.

(15) On remarque par ailleurs que la Cour semble avoir insisté sur le fait qu'elle avait à connaître de l'article 155 du Code, «tel que modifié par le décret du 27 novembre 1997».

(16) Cass., 24 octobre 1990, *Pas.*, 1991, I, p. 199.

(17) On n'ignore pas le lien de filiation qui existe entre les dispositions pénales de cette loi et celles de la loi organique de l'aménagement du territoire du 29 mars 1962, aujourd'hui reprises dans le C.W.A.T.U.P.

(18) Ce d'autant que, not. depuis ses arrêts n° 40/2000, du 6 avril 2000, n° 73/2000, du 14 juin 2000 et n° 95/2000, du 13 juillet 2000, il paraît clair que, à supposer qu'elle soit saisie d'une question préjudicielle à cet égard, la Cour d'arbitrage ne considérerait pas cette nouvelle jurisprudence (ou, plus correctement, l'art. 155 du C.W.A.-T.U.P. interprété dans le sens de cette jurisprudence) comme contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Ces arrêts ne concernent certes pas directement la question qui nous occupe mais un raisonnement par comparaison, voire *a fortiori*, peut être suivi à partir d'eux. Si, à titre d'exemple, dans l'arrêt n° 40/2000, la Cour d'arbitrage considère qu'il n'est pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination de confier à une administration spécialisée (en l'espèce, celle des douanes et accises) l'exercice de l'action publique en lui conférant des pouvoirs étendus à cet égard, alors que l'exercice de cette action est confiée en droit commun au ministère public, avec les garanties d'indépendance qui le caractérisent, on ne voit pas ce qui pourrait amener la même juridiction à considérer que le droit de l'urbanisme, interprété comme octroyant à une autorité administrative une parcelle de l'action publique, serait contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, ce quelle que soit la justification de cette attribution.

(19) M. FRANCHIMONT, A. JACOBS et A. MASSET, *Manuel de procédure pénale*, Ed. Coll. sc. Fac. dr. Liège, 1989, pp. 152 et s.

layée», par le ministère public. Ce dernier ne doit donc plus la faire apparaître dans son réquisitoire.

3. On l'a dit, à supposer que toute forme de demande de l'autorité corresponde à une intervention volontaire, il semble logique de dire que, une fois que l'autorité a adressé au ministère public, voire au tribunal, un courrier par lequel elle indique la mesure de réparation directe sollicitée, elle doit être convoquée à l'audience par le ministère public et que, à défaut de recevoir cette invitation, elle serait recevable à faire opposition contre le jugement rendu par défaut en ce qui la concerne⁽²⁰⁾.

4. Le corollaire en est sans doute que, pour ne pas être considérée comme faisant défaut, l'autorité administrative qui est partie intervenante doit se présenter à l'audience et y faire valoir ses moyens.

Suivant l'article 185 du Code d'instruction criminelle, la partie civile et le civilement responsable comparaissent en personne ou par avocat. Même si ce texte, qui exprime une règle identique à celle prévue par l'article 728 du Code judiciaire, ne vise pas expressément l'intervenant volontaire, il semble raisonnable de penser que ce dernier doit également comparaître soit en personne, soit par avocat.

Cette exigence ne pose pas de problème lorsque l'autorité administrative décide de faire appel à un avocat. Il en va de même lorsque le fonctionnaire délégué décide de se passer des services d'un avocat: dans ce cas, il peut aisément comparaître en personne.

La question est plus délicate dans l'hypothèse où le collège échevinal ne souhaite pas se faire représenter par un avocat: dans ce cas, en effet, qu'implique l'exigence de comparution personnelle?

On n'ignore pas que, suivant l'article 703, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, les personnes morales agissent en justice à l'intervention de leurs organes compétents. On sait également que, dans son arrêt du 17 janvier 2000, la Cour de cassation a indiqué que l'article 728, § 1^{er}, du Code judiciaire vise tant les personnes morales que les personnes physiques et qu'il résulte de l'article 703, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire, qu'une personne morale ne comparait en personne que par l'un de ses organes⁽²¹⁾, «à l'exclusion d'un simple préposé, fût-il investi d'une délégation de l'organe de la personne morale».

La délégation du pouvoir de représenter une personne morale en justice ne semble donc pas possible au bénéfice d'un préposé. Qu'en est-il d'une délégation accordée par l'organe compétent au bénéfice d'un autre organe? Il nous semble que ce procédé est exclu, sauf lorsqu'il est autorisé par la loi. En effet, lorsque l'article 728 du Code judiciaire vise les organes compétents des personnes morales, il s'agit manifestement des organes compétents pour agir en justice, à savoir ceux auxquels les textes législatifs accordent la compétence pour le faire.

A notre sens, donc, une délégation opérée par l'organe compétent en vue de la comparution personnelle d'une personne morale en justice n'est envisageable que si la loi l'autorise et si elle a lieu au bénéfice d'un autre organe de cette personne morale.

On sait que, de manière générale, lorsqu'une

commune agit en justice, elle y est représentée, en application des articles 123, 8^o, et 270, de la Nouvelle loi communale, par le collège échevinal. Ce dernier est donc l'organe compétent pour assurer la comparution personnelle de la commune en justice. Peut-il déléguer cette compétence à un fonctionnaire communal ou à un échevin? Compte tenu de ce qui précède, nous ne le pensons pas⁽²²⁾. En effet, sans examiner ici la question de savoir dans quelle mesure le fonctionnaire communal doit ou non être considéré comme un organe de la commune, il suffit de remarquer que la délégation n'est pas autorisée par la Nouvelle loi communale dans une telle hypothèse⁽²³⁾. Une partie de la doctrine à tout le moins semble conforter cette prise de position: «*sauf dispositions légales contraires, c'est le collège des bourgmestre et échevins qui devrait comparaître à la barre, l'autorité revenant au collège étant par essence collective*»⁽²⁴⁾.

Or, il nous semble que l'exigence de présence collective à la barre doit *a fortiori* s'appliquer dans le cadre de l'article 155 du C.W.A.T.U.P. En effet, suivant la jurisprudence de la Cour de cassation⁽²⁵⁾, le texte vise limitativement deux autorités chargées de la demande de mesure de réparation directe: le fonctionnaire délégué agit en tant que tel et non pour représenter la Région; le collège échevinal ne représente pas non plus la commune. Si la délégation n'est pas possible lorsque la loi permet à la commune d'agir, elle l'est sans doute encore moins lorsque la loi confie expressément une mission déterminée au collège échevinal, ce d'autant plus que ni le fonctionnaire délégué, ni le collège échevinal n'est revêtu de la personnalité juridique, ce qui écarte la discussion ci-dessus à propos de la représentation en justice des personnes morales⁽²⁶⁾.

(20) M. FRANCHIMONT, A. JACOBS et A. MASSET, *o.c.*, p. 851.

(21) Cass., 17 janvier 2000, *J.T.*, p. 558 et obs. J. KIRKPATRICK, «La comparution en justice sans avocat des établissements publics et de l'Etat», *J.L.M.B.*, 2000, p. 536 et obs. P. HENRY, E. BALATE, E. BOIGELOT, J.-P. BUYLE, «La représentation des personnes morales en justice».

(22) Le Conseil d'Etat semble admettre que la commune soit représentée par un fonctionnaire ou un échevin délégué à cet effet. Sans en examiner le bien-fondé, cette solution ne pourrait en tout état de cause être transposée devant le juge correctionnel qu'avec grande prudence. On connaît en effet les importantes différences qui existent entre la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour de cassation à propos des questions de procédure et de recevabilité.

(23) La Nouvelle loi communale connaît pourtant le mécanisme de la délégation (v. p. ex. art. 126, 131 et 133, al. 2).

(24) *Manuel de droit communal*, dir. P. LAMBERT, Bruxelles, Nemesis, 1992, p. 523. Comp. ég. J. KIRKPATRICK, obs. sous Cass., 17 janvier 2000, *J.T.*, p. 562, qui indique que «l'Etat ne peut se faire représenter en justice par un fonctionnaire, même si celui-ci est investi d'une délégation du ministre» (l'auteur cite *contra* J. SOHIER, «La représentation de l'Etat en justice», *J.T.*, 1988, pp. 313 et 314).

(25) La Cour de cassation a déjà jugé, d'une part, que c'est au collège échevinal et non à un échevin qu'il appartient de solliciter la remise en état des lieux (Cass., 21 octobre 1992, *J.L.M.B.*, 1993, p. 267) et, d'autre part, que le collège ne doit pas avoir été autorisé à agir par le conseil communal (D. D'HOOGHE, «De Herstelmaatregelen inzake stedeboouw», *R.W.*, 1988-1989, 1005). Nous ne prenons pas position sur cette jurisprudence, qui pourrait être critiquée.

(26) Dans ce cadre, un échevin ne nous paraîtrait pas pouvoir être considéré comme étant un organe du collège des bourgmestre et échevins.

Il faut donc en conclure que, si le collège échevinal souhaite faire valoir des motifs de fait ou de droit devant le juge, en réponse aux moyens de défense que le prévenu pourrait invoquer, il prendra la précaution soit de désigner un avocat pour le faire, soit de tenter de faire en sorte que chacun de ses membres soit présent à la barre.

5. A supposer que l'autorité, dûment convoquée à l'audience après avoir formulé une demande de mesure de réparation directe, ne se présente pas à l'audience, il nous semble que le tribunal serait néanmoins tenu de statuer sur sa demande. En effet, il en est saisi et ne pas en connaître constituerait un déni de justice.

Dans une telle hypothèse, le tribunal devrait sans doute rendre une décision par défaut sur la demande de l'autorité. Il pourrait également réserver à statuer sur cette demande, tout en statuant immédiatement sur l'action pénale. Il est en effet de jurisprudence constante que les deux demandes peuvent être jugées séparément⁽²⁷⁾.

6. Si l'autorité administrative peut intervenir volontairement, existe-t-il un élément qui s'oppose à ce qu'elle puisse être citée en intervention forcée devant le juge pénal? Le ministère public pourrait avoir intérêt à cette intervention, ne fût-ce que pour voir sa demande appuyée par celle de l'autorité administrative ou pour obtenir des éclaircissements sur les faits de la cause. A l'évidence, le tiers lésé a lui aussi très souvent intérêt à cette intervention, dans la mesure où elle est susceptible d'aboutir à la suppression de la situation qui est à l'origine de son dommage⁽²⁸⁾. Assez curieusement de prime abord, il peut également arriver que le prévenu lui-même ait intérêt à une telle intervention⁽²⁹⁾. Dans ces hypothèses, une intervention forcée de l'autorité administrative est-elle envisageable?

Nous ne voulons pas répondre ici à cette question de manière péremptoire. En nous bornant à remarquer que, en jurisprudence, l'intervention volontaire ou forcée d'un tiers devant les juridictions pénales n'est possible qu'en présence d'une disposition dérogoire d'une loi particulière ou lorsque la loi autorise le juge pénal à prononcer une condamnation, une sanction ou une autre mesure à charge de ce tiers⁽³⁰⁾. Or, si l'article 155, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. peut être interprété comme constituant dans ce cadre une «disposition dérogoire d'une loi particulière», il ne vise *a priori* que la demande de l'autorité administrative, non sa défense, *a fortiori* si l'autorité dispose du choix de formuler ou non une demande⁽³¹⁾. Quant à la seconde hypothèse admise par la jurisprudence, elle ne semble clairement pas concerner l'article 155, § 1^{er}.

7. Il résulte des termes-mêmes de l'arrêt que, dans le cadre d'une demande de mesure de réparation directe formulée devant le juge correctionnel en application de l'article 155, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., le fonctionnaire délégué de l'urbanisme et le collège échevinal peuvent interjeter appel et se pourvoir en cassation contre les décisions judiciaires qui n'accèdent pas, en tout ou en partie, à leur demande.

A notre sens, l'objet du recours formé par l'autorité administrative dans ce cadre doit être limité à la défense des intérêts dont elle a la charge⁽³²⁾: ce recours

ne peut porter ni sur la condamnation pénale du prévenu, ni sur les aspects purement civils du litige, résultant par exemple de la constitution de partie civile d'un tiers lésé. De même, l'appel interjeté par l'autorité aura-t-il un effet relatif⁽³³⁾. Il s'agit là d'une simple combinaison des principes applicables au droit d'appel des parties intervenantes devant le juge pénal⁽³⁴⁾ et du caractère limité de la mission confiée à l'autorité administrative par l'article 155 du C.W.A.T.U.P.

Pendant, conformément à ces mêmes principes, l'autorité administrative devrait également pouvoir interjeter un recours contre les aspects pénaux ou purement civils de la décision, dès lors qu'ils forment le fondement de la décision relative à la mesure de réparation directe⁽³⁵⁾.

8. Suivant les articles 203*bis*, 174 et 417 du Code d'instruction criminelle, l'appel est formé par avocat ou en personne.

A propos de la forme de l'appel, l'article 203, § 1^{er}, de ce même Code indique par ailleurs qu'il se fait par déclaration de l'appelant ou de son avocat au greffe du tribunal qui a rendu le jugement et la doctrine enseigne qu'il s'agit là de la «voie normale pour toutes les parties»⁽³⁶⁾. Cette forme paraît donc s'imposer de manière certaine à l'appel⁽³⁷⁾ interjeté par l'autorité administrative dans le cadre de l'article 155 du C.W.A.T.U.P.: la même doctrine indique en effet clairement que cette solution vaut également pour «l'administration poursuivante et pour l'assureur partie intervenante»⁽³⁸⁾.

A la question de savoir comment le collège échevinal doit procéder lorsqu'il souhaite interjeter appel sans recourir aux services d'un avocat, on donnera une réponse identique à celle formulée à propos de la

(27) V. not. Cass., 12 avril 1994, *Bull.*, 1994, p. 361, *R.W.*, 1994-1995, 191; Cass., 29 mai 1984, *Pas.*, 1984, I, p. 1178; Bruxelles, 8 mars 1994, *R.W.*, 1993-1994, 1366 et note A. VANDEPLAS; Anvers, 29 janvier 1988, *R.W.*, 1987-1988, 1064.

(28) Rappels d'ailleurs que, en vertu de l'article 155, § 4, du Code, la partie civile dispose du pouvoir d'exécuter la mesure de réparation directe de manière forcée.

(29) A supposer qu'un tiers lésé sollicite une remise en état des lieux à titre de réparation en nature de son dommage, le prévenu aurait intérêt à ce que le fonctionnaire délégué ou le collège échevinal sollicite des travaux d'aménagement ou le paiement de la plus-value. En effet, les droits de la partie civile sont limités pour la réparation directe à celle choisie par l'autorité (art. 155, § 3, C.W.A.T.U.P.).

(30) V. not. C.A. n° 75/99, 30 juin 1999, qui rappelle et avale cette jurisprudence; v. ég. H.-D. BOSLY et D. VANDERMEERSCH, *Droit de la procédure pénale*, Bruges, La Chartre, 1999, p. 202.

(31) Si l'on admet le contraire, l'intervention forcée peut se justifier plus aisément.

(32) La défense de l'«intérêt urbanistique» (v. en ce sens C.A. n° 21/96, 21 mars 1996).

(33) Comp. M. FRANCHIMONT, A. JACOBS et A. MASSET, *Manuel de procédure pénale*, Ed. Coll. sc. Fac. dr. Liège, 1989, p. 891.

(34) V. M. FRANCHIMONT, A. JACOBS et A. MASSET, *o.c.*, pp. 868 et 906.

(35) *Id.* Sur cette base, il nous paraîtrait donc admissible que l'autorité administrative interjette appel d'un jugement qui acquitte le prévenu et qui, dès lors, refuse de le condamner à la mesure de réparation directe sollicitée.

(36) M. FRANCHIMONT, A. JACOBS et A. MASSET, *o.c.*, p. 870.

(37) Les principes sont identiques en ce qui concerne le pourvoi en cassation.

(38) M. FRANCHIMONT, A. JACOBS et A. MASSET, *o.c.*, p. 912.

comparution en personne à l'audience.

9. Jusqu'à l'arrêt du 13 décembre 2000, on l'a dit, le principe sur base duquel la Cour de cassation tranchait les questions de procédure liées à la demande de l'autorité administrative était celui de l'intégration de cette demande à l'action du ministère public. Il en découlait que, lorsqu'il le souhaitait, ce dernier pouvait interjeter appel du jugement rendu à propos de la demande de l'autorité, et qu'il lui appartenait seul de le faire.

De la disparition du principe d'intégration, il faut déduire que, depuis cet arrêt, l'appel du ministère public ne vise plus les aspects du jugement qui concernent la mesure de réparation directe.

Au regard de l'effet relatif de l'appel, les autorités administratives, habituées jusqu'aujourd'hui à dépendre de la décision du ministère public, seront donc désormais particulièrement attentives aux délais de recours.

10. Enfin, ainsi que le remarque judicieusement G. DEBERSAQUES⁽³⁹⁾, l'intervention volontaire de l'autorité étant de nature agressive, elle ne peut en principe être formée pour la première fois en degré d'appel.

6. Prolongements envisageables

On l'a rappelé, la séparation opérée par la Cour de cassation entre l'action publique et l'action pénale a été précédée d'une décision identique rendue au sujet de l'article 16 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales.

On peut donc s'attendre à ce que l'enseignement de l'arrêt du 13 décembre 2000 s'étende à d'autres législations d'ordre public qui confient aux autorités admi-

nistratives la mission de veiller à la protection d'intérêts publics particuliers.

Nous pensons ici par exemple, en ce qui concerne la législation wallonne, à l'article 58, § 3, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets⁽⁴⁰⁾ ou à l'article 79, § 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement⁽⁴¹⁾.

Reste à savoir si le recours au vocable «poursuivre» dans l'article 155, § 1^{er}, du C.W.A.T.U.P. sera considéré comme déterminant par la Cour où si elle y assimilera la référence qui est faite dans ces divers textes à la «demande» de l'autorité. L'arrêt rendu par elle le 24 octobre 1990 pourrait bien lui faire préférer la seconde de ces deux hypothèses.

Michel DELNOY⁽⁴²⁾

(39) G. DEBERSAQUES, *o.c.*, p. 597.

(40) V. à cet égard Mons, 17 décembre 1999, rapp. par J. SAMBON in *Amén.*, 2000, p. 155. Dans cette affaire, il était question d'une infraction aux dispositions relevant de la police des déchets. L'autorité administrative avait formulé une demande de mesure de réparation directe en première instance. L'une des questions que la cour d'appel de Mons avait à trancher était celle de savoir si elle pouvait admettre l'autorité à l'audience, alors que l'appel du ministère public ne portait éventuellement que sur l'action pénale. Ce qui nous importe ici n'est pas tant le fait que la cour ait admis d'entendre l'autorité à l'audience – bien que cela ne fasse que renforcer ce qui a été dit ci-dessus – mais bien le fait qu'elle décide d'opérer clairement un parallèle entre le système de réparation directe émanant du décret sur les déchets et celui qui découle de l'article 155 du C.W.A.T.U.P.

(41) Qui n'est pas encore d'application mais qui pourrait encore entrer en vigueur avant la fin de cette année.

(42) Assistant à l'ULg, Avocat au Barreau de Liège.

Pol. Marche-en-Famenne, 4 décembre 2000

Plaid.: Me Orban de Xivry

En cause de: Ministère public c. H. M.

RÈGLEMENT GÉNÉRAL DES VOIES NAVIGABLES – INTERDICTION D'EXÉCUTER DES OUVRAGES DANS LES LITS DES VOIES NAVIGABLES – CARACTÈRE DE «FLOTTABILITÉ»

L'article 90 du règlement général des voies navigables du Royaume qui défend d'exécuter aucun ouvrage, de faire aucune plantation, d'opérer aucune fouille ou extraction dans le lit des voies navigables, ne peut être enfreint que si le cours d'eau présente au jour de l'infraction un caractère de flottabilité. Il appartient au juge du fond de contrôler l'exactitude de la qualification donnée au cours d'eau.

APPLICATION DE L'ARRÊTÉ ROYAL DU 15 OCTOBRE 1935 – TRAVAUX RÉALISÉS SANS AUTORISATION PRÉALABLE – TEXTE NORMAL

Même en cas d'application des dispositions de l'arrêté royal du 15 octobre 1935 portant règlement général des voies navigables du Royaume, les travaux illégaux accomplis par le prévenu, consistant dans la mise en place d'un barrage en vue de protéger un camping en cas de fortes crues de la rivière, seraient légitimés par l'état de nécessité dans lequel le prévenu s'est trouvé.

2001
2

JUIN 2001
Deuxième trimestre
Revue trimestrielle

AMÉNAGEMENT

ANNUAIRE DE LA RECHERCHE JURIDIQUE

URBANISME ET DROIT FONCIER

Revue d'Études Juridiques



éditions kluwer