

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### **L'irrésistible ascension du principe de légalité ou de prévisibilité du droit pénal. Acte II en matière administrative**

Nihoul, Marc

*Published in:*  
Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke kronieken

*Publication date:*  
2004

*Document Version*  
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*  
Nihoul, M 2004, 'L'irrésistible ascension du principe de légalité ou de prévisibilité du droit pénal. Acte II en matière administrative', *Chroniques de droit public - Publiekrechtelijke kronieken*, pp. 378-383.

#### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# L'irrésistible ascension du principe de légalité ou de prévisibilité du droit pénal. Acte II en matière administrative.

NOTES DE LA RECHERCHE JURIDIQUE

REVUE DE DROIT PUBLIC ÉCONOMIQUE JURIDIQUE DU CROUV. Centre de recherche juridique, www.cro.uva.be

© 2004, Centre de Recherche

## — RÉSUMÉ

Le contenu normatif pour définir une infraction pénale doit être suffisamment précis. C'est en substance ce que la Cour d'arbitrage vient une nouvelle fois de rappeler au législateur ce 22 juillet 2004 en invalidant, sur base des principes de la légalité des incriminations et des peines et de la sécurité juridique, l'article 146, alinéa 3 du décret flamand portant organisation de l'aménagement du territoire <sup>1</sup>.

Cette disposition déterminait les cas dans lesquels la persistance des infractions en matière d'urbanisme est punissable. Elle le faisait en utilisant deux notions trop vagues, en l'occurrence lorsque les opérations, les travaux, les modifications ou les usages abusifs provoquent « des nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins » ou constituent « une violation grave des règles urbanistiques essentielles », en matière d'affectation, qui résultent du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement.

## — SAMENVATTING

De normatieve inhoud van een strafrechtelijke omschrijving moet voldoende duidelijk zijn. Dat is de kernboodschap waaraan het Arbitragehof de wetgever nogmaals herinnert in zijn arrest van 22 juli 2004. In het arrest spreekt het Arbitragehof de vernietiging uit van artikel 146, derde lid, van het decreet van het Vlaams Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en dit wegens schending van het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

De bestreden bepaling regelde de gevallen waarin de instandhouding van een bouw misdrijf strafbaar is. Volgens het Hof gebruikt de regeling een te vage bewoording, en dit in een dubbel opzicht: enerzijds in de omschrijving van "de onaanvaardbare stedenbouwkundige hinder"; anderzijds in de omschrijving van "ernstige inbreuk op de essentiële stedenbouwkundige voorschriften" inzake de bestemming krachtens het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg.

<sup>1</sup> L'arrêt est publié dans cette revue, p. 403. Il fait l'objet d'un commentaire spécifique sur sa portée en matière d'urbanisme en Région flamande par J. GHYSELS: "Verjaren stedenbouwmisdrijven nog nà het arrest nr. 136/2004 van het Arbitragehof?", ci-après, pp. 384 à 391.

## 1. Rétroactes

Le 14 mai 2003, dans un arrêt n° 69/2003, la Cour d'arbitrage annulait pour la première fois une incrimination en termes vagues, en se fondant directement sur le principe de légalité des incriminations et des peines<sup>2</sup>. C'était en matière de télécommunications. Il s'agissait d'une première en droit belge - un arrêt de principe - dont on avait prévu qu'elle serait promise à un bel avenir compte tenu de la fâcheuse tendance, observée en législation pénale, à définir largement les nouvelles infractions<sup>3</sup>. Récemment, concernant les infractions terroristes,

des observateurs neutres formulaient une fois de plus le même constat<sup>4</sup>. L'irrésistible ascension du principe de légalité ou de prévisibilité du droit pénal était encore à prévoir compte tenu de l'élargissement récent des compétences de la Cour d'arbitrage au contrôle de constitutionnalité eu égard à l'ensemble du titre II de la Constitution dans lequel figurent, comme chacun le sait, les articles 12, alinéa 2 et 14 de la Constitution<sup>5</sup>.

Les suites de ce qui risque de devenir une « saga » ne se sont pas faites attendre dès lors que ce 22 juillet 2004, par un arrêt n° 136/2004, la Cour d'arbitrage a, pour une deuxième fois, fondé l'inconstitutionnalité d'une

<sup>2</sup> M. NIHOUL, « A propos de la précision requise pour définir une infraction en vertu du principe de légalité ou de prévisibilité du droit pénal », *J.T.*, 2004, pp. 2 à 6 (arrêt p. 15). Outre sur le site <http://www.arbitrage.be> (14 mai 2003), l'arrêt est également publié in *Mon.*, 30 mai 2003 (2<sup>e</sup> éd.), p. 29588 ; *Journ. proc.*, 2003, n° 461, pp. 26 et s. sous le titre « De l'égalité à la légalité » avec commentaire de P. TOUSSAINT, « La Cour d'arbitrage et les écoutes téléphoniques », p. 31 ; *R.W.*, 2003-04, p. 1098 et note P. VANDEN HEEDE, « Het Arbitragehof en de kwaliteit van de (straf-)wetgeving », *J.L.M.B.*, 2003, p. 1076 ; *T.B.P.*, 2004, p. 371. Sur ce principe, on consultera utilement F. TULKENS et M. VAN DE KERCHOVE, *Introduction au droit pénal. Aspects juridiques et criminologiques*, 6<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Kluwer, 2003, pp. 193 à 214 ; M. VAN DE KERCHOVE, « Développements récents et paradoxaux du principe de la légalité criminelle et de ses corollaires essentiels », in Y. POULLET et H. VUYE (éd.), *Liber Amicorum Jean du Jardin*, Deurne, Kluwer, 2001, pp. 299 à 320 (l'exigence de précision suffisante comme corollaire du principe de légalité) ; M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruxelles, Bruylant, 1995, pp. 39 à 178 ; P. TRAEST, « Rechts(on)zekerheid in materieel en formeel strafrechtelijk legaliteitsbeginsel », *R.W.*, 1993-94, pp. 1190 à 1207. *Add.* D. VANDERMEERSCH, *Eléments de droit pénal et de procédure pénale*, Bruges, La Chartre, 2003, pp. 17 et 18 ; C. HENNAU et J. VERHAEGEN, *Droit pénal général*, 3<sup>e</sup> éd., Bruxelles, Bruylant, 2003, sp. n° 19, pp. 25 et 26, n° 103, p. 103 et n° 114, p. 110 ; D. DE CLERCK, *Beginselen van strafrecht en strafvordering*, 4<sup>e</sup> éd., Leuven, Acco, 2001-2002, pp. 8 à 11 ; A. MASSET, *Introduction au droit pénal et à la criminologie*, Notes sommaires et provisoires, 3<sup>e</sup> éd., Université de Liège, 2001-2002, p. 41 ; J. MESSINNE, *Droit pénal*, vol. I, 7<sup>e</sup> éd., Bruxelles, P.U.B., 2000-2001, pp. 46 à 49 ; C. VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht en strafprocesrecht*, B. 1, Antwerpen, Maklu, 1999, pp. 70 et 71 ; L. DUPONT et R. VERSTRAETEN, *Handboek Belgisch Strafrecht*, Leuven, Acco, 1990, pp. 101 et s.

<sup>3</sup> M. NIHOUL, *o.c.*, *J.T.*, 2004, p. 2, n° 2. Pour une critique des lois vagues et indéfinies, v. déjà J.-P. DOUCET, *Précis de droit pénal*, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de l'Université de Liège, 1976, p. 20 ; P.-L. BODSON, *Manuel de droit pénal. Principes généraux de la répression*, Faculté de droit, d'économie et de sciences sociales de l'Université de Liège, 1986, pp. 38, 110 et s. (de - trop - nombreux exemples).

<sup>4</sup> V. A. WEYEMBERGH, « L'impact du 11 septembre sur l'équilibre sécurité / liberté dans l'espace pénal européen », in *Lutte contre le terrorisme et droits fondamentaux*, dir. E. BRIBOSIA et A. WEYEMBERGH, Bruxelles, Bruylant, 2002, p. 167 ; M.-A. BEERNAERT, « La loi du 19 décembre 2003 relative aux infractions terroristes : quand le droit pénal belge évolue sous la dictée de l'Union européenne », *J.T.*, 2004, p. 589 et note 42. Un recours en annulation de la loi relative aux infractions terroristes a d'ailleurs été introduit devant la Cour d'arbitrage en juin 2004 par la Ligue des droits de l'Homme, la Liga voor mensenrechten et le Syndicat des avocats pour la démocratie sur base des articles 10, 11, 12, 14 et 22 de la Constitution, 7 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (v. <http://www.liguedh.org/actu2004/040629loiterrorisme.htm>) dont il a aussi été fait état récemment dans le rapport belge présenté devant le Comité des droits de l'homme des Nations Unies (v. <http://www.unog.ch/news2/documents/newsfr/ct04004f.htm>). Dans ses observations finales clôturant sa 81<sup>e</sup> session, le Comité s'est dit « préoccupé par le fait que la loi relative aux infractions terroristes du 19 décembre 2003 offre une définition du terrorisme qui, se référant au degré de gravité des infractions et à la finalité de l'action de l'auteur, n'est pas de nature à satisfaire entièrement au principe de la légalité des délits et des peines (article 15) ». L'Etat partie devrait élaborer une définition plus précise des infractions terroristes.

<sup>5</sup> V. la loi spéciale du 9 mars 2003 modifiant la loi spéciale du 6 jan. 1989 sur la Cour d'arbitrage, *Mon.* 11 avril 2003. Rapp. M. VERDUSSEN, *o.c.* 1995, pp. 120 à 123 où l'auteur montre que la Cour d'arbitrage était (jusque cette loi) vouée à naviguer entre l'atteinte discriminatoire au principe constitutionnel de légalité et celui consacré par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

disposition législative sur base, notamment, de ces deux dispositions constitutionnelle. L'arrêt était rendu, cette fois, sur questions préjudicielles<sup>6</sup>.

## 2. Le principe

Dans son arrêt, la Cour mentionne d'abord, sous forme d'extraits, les principales dispositions qui garantissent le droit au respect du principe de légalité en matière répressive : les articles 12 et 14 de la Constitution, l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les dispositions constitutionnelles, d'une part, garantissent à tout citoyen « qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. (Elles) n'empêchent toutefois pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge chargé de l'appliquer, pour autant qu'elle ne méconnaisse pas les exigences particulières de précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles doivent satisfaire les lois en matière pénale » (B.6.2). Il découle, d'autre part, de l'ensemble des dispositions que « la loi pénale peut certes présenter une certaine souplesse afin de tenir compte de l'évolution des circonstances, mais qu'elle doit néanmoins être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable » (B.6.3).

Ce faisant, la Cour distingue soigneusement la portée spécifique des dispositions nationales et internationales qui consacrent le principe de légalité du droit pénal. Le principe de légalité est en effet beaucoup plus strict en droit belge, du point de vue de la séparation de tous les pouvoirs, comparé aux exigences plus souples formulées dans les textes internationaux<sup>7</sup>. Quoi de plus normal, en fin de compte, s'agissant d'un système juridique continental de la famille romano-germanique, avant tout fondé sur la loi ou la règle de droit écrite.

## 3. La disposition invalidée

La disposition contrôlée par la Cour relevait en l'occurrence du droit de l'urbanisme. Il s'agissait de l'article 146, alinéa 3 du décret du 18 mai 1999 portant organisation

de l'aménagement du territoire, tel qu'il avait été inséré par l'article 7 du décret de la Région flamande du 4 juin 2003, en ce qu'il déterminait les cas dans lesquels, désormais, la persistance des infractions en matière d'urbanisme était punissable : (a) lorsque les opérations, les travaux, les modifications ou les usages abusifs sont situés dans une « zone vulnérable du point de vue spatial », (b) lorsqu'ils provoquent « des nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins » ou (c) lorsqu'ils constituent une violation grave des règles urbanistiques essentielles, en matière d'affectation, qui résultent du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement.

Selon la Cour, les notions de « nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins » et de « violation grave des prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement » n'ont cependant pas un contenu normatif suffisamment précis pour qu'elles puissent définir une infraction.

### 3.1. La notion de « zone vulnérable du point de vue spatial »

Tel n'est pas le cas de la notion de « zone vulnérable du point de vue spatial » dans laquelle l'infraction peut avoir été commise. Cette notion remplit en effet les exigences de précision, de clarté et de prévisibilité des lois pénales, selon la Cour. C'est que l'article 146, alinéa 4 du décret du 18 mai 1999 dispose expressément qu'il faut entendre par « zone vulnérable du point de vue spatial » : « les zones vertes, les zones naturelles, les zones naturelles à valeur scientifique, les réserves naturelles, les zones de développement naturelles, les zones de parc, les zones forestières, les zones de vallées et de sources, les zones agricoles à valeur ou intérêt écologique, les zones agricoles à valeur particulière, les grandes entités naturelles, les grandes entités naturelles en développement et les zones y comparables, désignées sur les plans d'aménagement, ainsi que les zones dunaires protégées et les zones dunaires à intérêt agricole, désignées en vertu du décret du 14 juillet 1993 portant les mesures de protection des dunes côtières ».

<sup>6</sup> Au moment de corriger les épreuves du présent article, deux nouveaux arrêts sont venus s'ajouter à la liste: C.A., n° 157/2004, 6 octobre 2004 et C.A., n° 158/2004, 20 octobre 2004.

<sup>7</sup> Sur ce point, v. M. NIHOUL, *o.c.*, *J.T.*, 2004, p. 6, n° 9 ; du même auteur, « Contre l'abrogation implicite en droit pénal en matière de responsabilité pénale des personnes morales au nom de la sécurité juridique », *C.D.P.K.*, 2004, n° 4, p. 59 et note 27.

### 3.2. La notion de « nuisances urbanistiques inadmissibles »

Rien de tel à propos de la notion d'infraction persistante en matière d'urbanisme lorsqu'elle provoque « des nuisances urbanistiques inadmissibles » pour les voisins. Certes, l'un des auteurs de la proposition de décret avait indiqué qu'il y a lieu d'entendre par là le fait, par exemple, de « construire - en violation du permis de bâtir accordé - un immeuble (à appartements) comportant deux étages de plus que les habitations environnantes » (*Doc. Parl.*, Parlement flamand, s. 2002-2003, n° 1566/7, p. 15). Mais la section de législation du Conseil d'Etat avait estimé, plus généralement, que la notion de « nuisances urbanistiques inadmissibles » laissait une trop grande marge d'appréciation au juge pénal et ne constituait donc pas la définition précise du comportement punissable qu'exige le principe de légalité en matière répressive (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/4, p. 10). La Cour a regretté que le législateur flamand n'ait pas donné suite à cette observation autorisée. Il s'est contenté de renvoyer à la jurisprudence *civile* constante selon laquelle le trouble anormal de voisinage est celui qui excède la mesure des inconvénients ordinaires du voisinage.

C'était nier la spécificité du droit pénal qui requiert, plus que les autres disciplines, une légalité rigoureuse. Ainsi, selon la Cour, la notion de « nuisance admissible » est acceptable en droit civil, bien qu'elle se prête à des définitions extensives. Cette même caractéristique la rend cependant impropre à constituer à elle seule la définition d'une infraction sans créer une insécurité inadmissible<sup>8</sup>. Selon la Cour, « La condition de l'existence d'une « nuisance urbanistique » pour les voisins ne constitue pas une restriction suffisante parce qu'elle laisse subsister cette même insécurité pour tous ceux qui font naître un tel trouble » (B.7.5).

### 3.3. La notion de « violation grave »

Le même raisonnement est tenu à propos de la notion de « violation grave ». Selon la Cour, « La condition selon laquelle la violation doit porter sur des règles urbanistiques « essentielles » en matière d'affectation résultant du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement accroît même encore cette insécurité, étant donné que, sans autre précision, on ne peut savoir quelles règles doivent être considérées comme essentielles » (B.7.5).

Il faut préciser que cette définition du fait punissable n'avait pas été soumise au Conseil d'Etat pour avis. Elle était le fruit d'un amendement dont la justification faisait l'aveu d'une large mesure d'appréciation. L'un des auteurs de la proposition d'amendement avait simplement indiqué qu'il « faut entendre par « violation d'une règle urbanistique essentielle », par exemple, « le fait de construire - en violation du permis de bâtir accordé - sur une profondeur qui est sensiblement supérieure à celle fixée dans le plan particulier d'aménagement : par exemple 30 mètres au lieu de 20. Il doit s'agir d'une violation grave et donc pas d'une différence de 50 centimètres sur la profondeur de la construction par exemple, et d'une règle d'urbanisme essentielle et donc pas d'une cabane de jardin d'une hauteur de 2,10 mètres au lieu des 2 mètres imposés » (*Doc.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1566/7, p. 15) » (B.7.4).

## 4. Enseignements

Au-delà de l'impératif de précision en matière pénale et de sa force particulière en droit belge et en droit pénal, l'on peut également retenir, des développements de l'arrêt, l'importance que revêtent les avis rendus par la section de législation du Conseil d'Etat aux yeux des juges de la Cour d'arbitrage. Le législateur est invité à ne pas les ignorer. Il ne doit pas nécessairement les suivre. Le cas échéant, cependant, il doit justifier, de manière circonstanciée, les raisons de sa position différente. Certes, il n'y a pas comme telle une présomption d'irrégularité attachée à l'avis négatif de la section de législation du Conseil d'Etat. Mais comment ne pas remarquer, en l'occurrence, que la Cour d'arbitrage prend la peine de souligner, dans son arrêt, jusqu'à l'absence de consultation du conseil collatéral à propos de l'une des notions vagues censurées ...

A noter, en outre, que le principe de la sécurité juridique n'est, en l'espèce, pas explicitement mentionné parmi les normes de référence utilisées. Il est cependant expliqué que les notions vagues dénoncées créent une insécurité inadmissible (B.7.5).

Il doit être précisé, enfin, que la Cour d'arbitrage n'est pas la seule à pouvoir statuer en matière de légalité ou prévisibilité des incriminations pénales dès lors que ces principes trouvent notamment leur source dans des dispositions internationales nanties d'un effet direct. La Cour de cassation, en particulier, est appelée à jouer un rôle important, de ce point de vue. Non sans risque

<sup>8</sup> *Contra*: Cass., 15 juin 2004, P. 04.0358.N, <http://www.cass.be> (3 octobre 2004), analyse *infra*, n° 4.

d'apparentes contradictions entre hautes juridictions ... comme en témoigne d'ailleurs (et déjà) la notion de « nuisances urbanistiques inadmissibles » pour les voisins ... notion que la Cour de cassation a en effet validé quelques jours avant la censure de la Cour d'arbitrage, en l'occurrence dans un arrêt du 15 juin 2004 rendu par la deuxième chambre néerlandophone<sup>9</sup> ... mais de l'unique point de vue des articles 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, auxquels la Cour a expressément limité son raisonnement, après avoir reconnu son incompétence pour apprécier la constitutionnalité de la disposition concernée ... indice supplémentaire de ce que l'exigence du principe de légalité en matière pénale est plus souple en droit international qu'en droit interne ...

Selon la Cour de cassation, pour être complet, il est satisfait à l'exigence de légalité pénale, au sens des dispositions internationales précitées, lorsqu'une disposition pénale, par elle-même ou lue conjointement avec d'autres dispositions, définit de manière suffisamment précise le comportement incriminé. Tel est le cas lorsque les personnes auxquelles la disposition s'applique sont en mesure de connaître les faits ou omissions susceptibles d'engager leur responsabilité pénale, même si la spécification de ceux-ci est laissée aux juges. Tel est donc le cas, en l'espèce, de l'article 146, alinéa 3 du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, en ce qu'il dispose en autres que la sanction pénale pour le maintien d'infractions ne serait pas encourue pour autant que les opérations, travaux, modifications ou usages abusifs concernés ne provoquent pas des nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins.

### 5. « L'incrimination incertaine discriminatoire »

On se souvient au demeurant que, dans son arrêt n° 69/2003, la Cour avait étonnement introduit la question juridique sous l'angle des principes d'égalité et de non-discrimination et de la célèbre formule classique définissant le contrôle de conformité pour, ensuite, une fois le critère objectif de distinction identifié et la pertinence de la mesure établie au regard de cet objectif, analyser la conformité au principe de légalité des incriminations et des peines en toute indépendance par rapport à une atteinte discriminatoire, et ce jusque dans le dispositif de l'arrêt, la Cour anticipant de la sorte sur l'extension de ses compétences<sup>10</sup>.

En l'espèce, la Cour est, à l'inverse, rattrapée par la question préjudicielle de l'un des juges *a quo* qui demandait expressément si une incrimination incertaine est ou non discriminatoire. La Cour répond par l'affirmative en indiquant qu'une différence de traitement injustifiable est, le cas échéant, établie entre deux catégories de justiciables : « contrairement à ceux qui sont poursuivis pour d'autres infractions, ceux qui sont poursuivis pour la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme sont privés de la garantie en vertu de laquelle personne ne peut être soumis à une loi pénale qui ne satisfait pas aux conditions de précision, de clarté et de prévisibilité permettant à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable » (B.10).

Concrètement, il en résulte que l'inconstitutionnalité de l'article 146, alinéa 3 du décret précité est constatée eu égard aux articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, tous quatre violés.

### 6. Le critère de l'existence de voisins

L'un des juges *a quo* demandait encore, au-delà de la précision légale suffisante de l'infraction, si la même disposition n'est pas discriminatoire en ce qu'elle fait dépendre de l'existence de voisins le caractère punissable de la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme. Pour répondre à cette question, la Cour prend appui sur les travaux préparatoires eux-mêmes en relevant qu'il y est affirmé qu'une infraction en matière d'urbanisme a « une incidence grave et persistante sur l'aménagement du territoire, lequel est d'intérêt général ». Or, selon la Cour, « L'absence de voisins permet de conclure que la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme ne lèse aucun intérêt particulier. On ne peut toutefois en déduire que la persistance de cette infraction ne met pas en péril le bon aménagement du territoire. L'existence de voisins ne constitue dès lors pas un critère pertinent en ce qui concerne le caractère punissable de la persistance d'une infraction en matière d'urbanisme » (B.14).

### 7. La légalité et le temps

A noter, pour finir, les développements que contient l'arrêt au sujet de l'application de la loi dans le temps en ce qui concerne la réparation relative à une infraction commise et qui a valu au décret trois constats supplémen-

<sup>9</sup> Précité.

<sup>10</sup> M. NIHOUL, *o.c.*, *J.T.*, 2004, p. 4, n° 6.

taires de discrimination. En substance, il résulte de l'article 149, § 1er du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 8, 1<sup>o</sup> du décret de la Région flamande du 4 juin 2003, que le tribunal prononce la peine et ordonne en outre de remettre les lieux en leur état initial ou de cesser l'utilisation abusive, et/ou d'exécuter des travaux de construction ou d'adaptation et/ou de payer une somme d'argent égale à la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction. Et la Cour de rappeler qu'en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, il est essentiel que l'appréciation soit laissée à une autorité qui décide en se fondant sur l'intérêt général. La demande visant à faire ordonner les mesures de réparation prévues à l'article 149, § 1er du décret précité a été instaurée par le législateur décentralisé en vue de sauvegarder le bon aménagement du territoire. Des mesures de réparation ne peuvent être ordonnées sur cette base qu'à la demande de l'inspecteur urbaniste et/ou du collège des bourgmestre et échevins. Leur intervention s'appuie sur leur mission légale de défense de l'intérêt général en matière d'urbanisme.

En vertu du nouvel article 149, § 1er, alinéa 1er, dernière phrase du décret, toutefois, les demandes de réparation relatives à des infractions antérieures au 1er mai 2000 devaient désormais faire l'objet d'un avis conforme du Conseil supérieur de la politique de réparation. Davantage habituée à ce qu'un nouveau système tranche avec le passé, et non l'inverse, conformément à la loi du changement, la Cour n'a pas aperçu pourquoi cette exigence s'appliquerait aux infractions antérieures au 1er mai 2000 et non à celles commises après cette date, même s'il s'agit d'une date objective en elle-même, à savoir la date à laquelle le décret concerné est entré en vigueur. En l'occurrence, « cette date n'a aucun lien avec le but de la disposition en cause » (B.19.4).

Même raisonnement à propos de la mesure de la plus-value qui, en vertu de l'alinéa 3 du nouvel article 149, § 1er du décret, peut en principe toujours être utilisée<sup>11</sup> lorsque le propriétaire peut démontrer que les infractions ont été commises avant le 1er mai 2000. Selon la Cour, le législateur doit fournir une justification objec-

tive et raisonnable lorsqu'il utilise ainsi un critère de distinction qui ne correspond pas à la date à laquelle le décret modificatif sortit ses effets. A partir du 1<sup>er</sup> mai, en effet, l'article 149, § 1er précisait justement que la plus-value ne pouvait plus être demandée, pas même dans les cas précités.

Enfin, le nouvel article 149, § 5, alinéa 4 du décret du 18 mai 1999, tel qu'il a été inséré par l'article 8, 3<sup>o</sup> du décret de la Région flamande du 4 juin 2003, prévoyait que les montants égaux à la plus-value, dont le paiement a été réclamé et obtenu sans condamnation préalable par un tribunal, conformément à une pratique administrative antérieure, sont censés avoir été fixés et obtenus valablement, pour autant que l'action en paiement de ces montants et le paiement total soient antérieurs au 1er mai 2000. Selon la Cour, la disposition en cause « (...) porte atteinte aux décisions judiciaires passées en force de chose jugée qui ont déclaré illégales les mesures de réparation imposées sans intervention judiciaire. Elle prive par conséquent une catégorie de personnes du bénéfice de décisions judiciaires qui sont devenues définitives, ce qu'aucune circonstance ne saurait justifier » (B.21.1).

## 8. La suite au prochain numéro.

La saga du principe de légalité en matière pénale est loin d'être terminée et, au fil des recours, la Cour d'arbitrage n'aura de cesse d'affirmer une série d'exigences de qualité de la législation pénale, à commencer par celle, incontournable en droit belge, de ne guère laisser une trop grande latitude à l'interprétation par le juge, conformément au principe de la séparation de tous les pouvoirs. Précision, clarté et prévisibilité sont devenus les maîtres-mots en législation pénale, maîtres-mots que la Cour d'arbitrage, mais aussi la section de législation du Conseil d'Etat, tentent d'inculquer progressivement aux différents législateurs du pays. Au minimum la loi pénale doit-elle être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable.

<sup>11</sup> Sauf (a) en cas de non-respect d'un ordre de cessation, (b) lorsque l'infraction provoque des « nuisances urbanistiques inadmissibles pour les voisins » ou (c) lorsque l'infraction constitue une « violation grave et irréparable des 19 prescriptions urbanistiques essentielles en matière de destination en vertu du plan d'exécution spatial ou du plan d'aménagement ».