



Propositions du CA de l'UVCW pour une refonte du régime de lutte contre les infractions urbanistiques

a. Certification urbanistique

L'article D.IV.73 met en place un processus de déclaration visant à permettre à l'autorité publique (régionale ou communale) de certifier que :

« 1° les travaux sont ou ne sont pas achevés dans le délai endéans lequel ils devaient, le cas échéant, être achevés ;

2° les travaux ont ou n'ont pas été exécutés en conformité avec le permis délivré ».

Ce mécanisme est intéressant : il permet de s'assurer, a posteriori, du respect du permis tout en sécurisant juridiquement le bien concerné, notamment en cas de vente.

Cependant, mis à part en cas de division de biens (D.IV.3 5°), lorsqu'il est obligatoire, ce mécanisme n'a que peu (pour dire jamais) été mise en œuvre. L'absence de cadre réglementaire et la responsabilité qui en découlent pour les villes et communes en sont les deux raisons principales. Nous soutenons cependant la nécessité d'activer ce mécanisme en l'adaptant au préalable au travers d'une externalisation de ses contrôles.

Une activation effective et externalisée de la certification urbanistique s'avère, en effet porteur d'une cohérence de cette politique . C'est en tout cas le message que nous portions avec la Fédération des Notaires dans un courrier daté du 18 décembre 2015 et envoyé au Gouvernement wallon dans le cadre de la réforme du CoDT. « Applicable aux actes et travaux non couverts par l'amnistie, ce mécanisme pourrait être activé à tout moment, mais trouverait plus logiquement sa place soit à l'issue des actes et travaux soumis à permis soit en cas de cession. Cette certification pourrait, selon le cas, être obligatoire ou facultative. En toute hypothèse, et dans la continuité du principe d'allègement des charges administratives imposées aux villes et communes, il s'impose qu'une telle vérification puisse être réalisée par des certificateurs agréés, privés ou publics, à l'instar de ce qui se fait par exemple avec succès en matière de permis de location ou de certification de la performance énergétique des bâtiments ».

Cette certification renforcerait non seulement la sécurité juridique du bien et, par conséquent, préserverait sa valeur patrimoniale, mais pourrait surtout s'inscrire dans une approche intégrée et traversable des obligations liées à la propriété immobilière. Un contrôle unique pourrait ainsi porter simultanément sur plusieurs aspects, notamment

la conformité urbanistique, la performance énergétique (PEB) et, le cas échéant, la salubrité ou la sécurité du logement (permis de location). Une telle mutualisation permettrait de rationaliser les coûts en évitant la multiplication de contrôles aujourd'hui réalisés de manière distincte.

Par ailleurs, un contrôle intégré présenterait un intérêt majeur pour les pouvoirs publics. Il permettrait de disposer de données objectives et harmonisées, indispensables à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des politiques communales et régionales, en particulier dans le domaine du logement. Il constituerait ainsi un outil d'aide à la décision autant qu'un instrument de sécurisation des transactions immobilières.

b. Amnistie

De nombreuses questions nous sont adressées concernant le régime de l'amnistie urbanistique. Les interrogations les plus fréquentes portent sur trois points principaux :

1. Le champ d'application et l'interprétation des critères de l'article D.VII.1/1, §1er du CoDT : Il conviendrait de clarifier le champ d'application de cette disposition, qui semble se limiter aux situations où un permis a été délivré, mais où les travaux réalisés ne sont pas conformes à celui-ci. Par ailleurs, certaines notions reprises au sein de cette disposition laissent une marge d'appréciation importante à l'instance compétente pour déterminer l'application ou non du régime, ce qui ne permet pas d'objectiver celle-ci.
2. L'application des exceptions prévues à l'article D.VII.1/1, §3 du CoDT : Plus particulièrement, l'interprétation de l'exception relative aux « actes et travaux pouvant faire l'objet d'une incrimination en vertu d'une autre police administrative » soulève de nombreuses questions. A notre sens, cette exception mérite d'être clarifiée.

En ce qui concerne les actes et travaux réalisés au sein d'un site reconnu par ou en vertu de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, nous rejoignons la doctrine suivante : "Les sites concernés sont, suivant les travaux préparatoires, les sites candidats au réseau Natura 2000, les sites Natura 2000, les réserves naturelles et les réserves forestières. La question se pose de savoir à quel moment s'apprécie l'existence du site protégé au sein duquel les actes et travaux sont réalisés. La référence aux sites Natura 2000 alors qu'il n'en existait aucun en Région wallonne avant le 1er mars 1998 pourrait laisser entendre que l'existence d'un site protégé doit s'apprécier en fonction des sites reconnus non seulement avant le 1er mars 1998, mais aussi jusqu'au 16 décembre 2017, veille de l'entrée en vigueur du décret du 16 novembre 2017. En revanche, le placement de la liste des infractions fondamentales dans la disposition du CoDT qui établit un régime de présomption de conformité des actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1er mars 1998 (cf. l'examen de cette indulgence ci-après) impose de considérer que seuls sont visés les sites naturels reconnus avant le 1er mars 1998, voire ceux qui l'étaient au moment de la réalisation des actes et travaux. La jurisprudence ne s'est, à notre

connaissance, pas encore prononcée sur cette question. Dans la pratique notariale, la prudence semble donc imposer de retenir pour l'instant l'interprétation la plus large et d'informer les clients sur la possible classification d'une infraction dans la liste des infractions fondamentales dès lors que, lorsque les actes et travaux ont été réalisés ou érigés, ils étaient situés au sein d'un site protégé." (Pâques, M., Delnoy, M., Onclin, F., Charlier, S., Hostier, S., Lejeune, J., Leprince, S., Pirson, A., Van Damme, N., Vanderheyden, M. et Vrolix, Z., « Chapitre II - Infractions d'urbanisme – Indulgences législatives » in Leleu, Y.-H. (dir.), Chroniques notariales – Volume 71, 1e édition, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 90-105).

3. Le rôle des communes dans l'application de l'amnistie : Actuellement, les notaires demandent fréquemment aux communes une attestation de conformité des travaux au regard des articles D.VII.1/1, §§1 et 2 du CoDT. Cependant, seul un juge dispose de la compétence pour confirmer l'application de l'amnistie en cas d'infraction, ce qui crée un obstacle majeur à la sécurisation des transactions immobilières. Une solution pragmatique et efficace à cette situation s'impose donc. Notre association se tient à disposition de la Région pour toute réflexion qui serait entamée à ce sujet.

c. Procédure existante – adaptation

La procédure actuelle relative aux infractions urbanistiques mériterait d'être revue sur plusieurs points :

1° Suppression de l'aspect transactionnel de l'amende :

En Région wallonne, le paiement d'une transaction est actuellement subordonné au caractère régularisable du bien et à l'obtention d'un permis de régularisation. Cette transaction permet de lever la suspension des effets du permis délivré et d'éteindre l'action publique. En revanche, si le bien n'est pas régularisable, aucune amende administrative ne peut être infligée au contrevenant.

Cette approche présente des limites majeures :

- Elle ne permet pas de sanctionner administrativement les infractions non régularisables. Or, une telle manière de procéder permettrait de dissuader certains comportements et de financer, en partie, les politiques de poursuite des infractions.
- Elle oblige le fonctionnaire délégué ou le collège communal à engager une action civile à défaut d'action pénale, lorsque ni la transaction, ni l'imposition de mesures de restitution ne sont possibles. Or, de telles procédures sont coûteuses tant en temps qu'en argent.

Une telle manière de fonctionner n'est pas efficace. Il nous semblerait pertinent de s'inspirer de la procédure applicable en Région de Bruxelles-Capitale où une amende

administrative peut être imposée indépendamment du caractère régularisable des actes et travaux.

Ainsi, à défaut de poursuites pénales, le fonctionnaire sanctionnateur (qui est un fonctionnaire de la Région) est saisi du dossier et peut infliger des amendes administratives. Le paiement de l'amende administrative ne signifie pas que la situation du bien est régularisée. Il sera par ailleurs nécessaire de remettre les lieux en état ou d'obtenir de l'autorité compétente un permis de régularisation de la situation.

2° Mise en place d'une procédure de permis simplifiée pour la régularisation de certaines infractions :

En Région de Bruxelles-Capitale, une proposition d'ordonnance a été déposée pour instaurer une « Déclaration libératoire unique urbanistique » (DLUU). Ce dispositif, bien qu'il prenne la forme d'une demande de permis d'urbanisme, confère la compétence de décision au fonctionnaire régional. Ses caractéristiques principales sont les suivantes :

- délais stricts et contraignants : 15 jours pour vérifier la complétude du dossier et 30 jours pour rendre une décision ;
- paiement d'une redevance unique à l'introduction de la demande ;
- caractère temporaire : le dispositif est prévu pour s'éteindre le 31 décembre 2029.

Ce modèle, malgré son caractère temporaire, présente un intérêt certain pour notre Région. Il pourrait inspirer la mise en place d'un mécanisme simplifié de régularisation pour certaines infractions urbanistiques, en adaptant les points suivants :

- maintenir la répartition de compétence « classique » entre le fonctionnaire délégué et le collège communal pour délivrer le permis de régularisation. Il ne nous semble effectivement pas pertinent que la Région prenne la main sur l'ensemble des demandes de régularisation qui pourraient être introduites dans ce cadre ;
- imposer le paiement d'une amende (et non d'une redevance) forfaitaire proportionnée au type d'infraction commise, sur base d'une grille préétablie.

Contrairement à la DLUU bruxelloise, ce dispositif serait conçu pour s'inscrire dans la durée, offrant ainsi une solution pérenne aux citoyens et aux communes.

3° Clarification des modalités d'interruption des délais de traitement de la demande de permis de régularisation :

Il semblerait que certains Procureurs du Roi, après avoir, dans un premier temps, décidé d'engager des poursuites, se rétractent et classent sans suite les affaires. Cette manière de procéder, si elle peut se justifier au niveau judiciaire, entraîne certaines conséquences juridiques en ce qui concerne l'interruption des délais de traitement des demandes de

régularisation tels que prévus par le CoDT. En effet, l'article D.VII.18, §1er du CoDT prévoit que de tels délais sont interrompus de la réception du procès-verbal à soit :

- le prononcé d'un jugement coulé en force de chose jugée, si le Procureur du Roi notifie son intention de poursuivre dans les nonante jours de la réception du procès-verbal de constat ;
- l'échéance des nonante jours de la réception du procès-verbal de constat par le Procureur du Roi s'il n'a pas manifesté son intention de poursuivre.

Qu'en est-il si le Procureur du Roi décide, après avoir, dans un premier temps, marqué son intention de poursuivre, finalement, de ne pas poursuivre, et ce, au-delà du délai de 90 jours qui lui est laissé par le CoDT pour manifester son intention ?

A nouveau, comme évoqué précédemment, l'instauration, par arrondissement judiciaire, d'un protocole opérationnel de collaboration entre les acteurs, contribuerait à une application plus efficace des procédures.

4° Clarification quant au traitement des demandes de permis de régularisation relatives à des infractions n'ayant pas fait l'objet d'un avertissement préalable ou d'un procès-verbal de constat :

- la procédure mise en place par l'article D.VII.18 du CoDT semble ne viser que les permis de régularisation relatifs à des infractions ayant été dûment constatées. Or, il arrive souvent, en pratique, que des demandes de régularisation soient introduites de manière spontanée, sans que la commune n'ait eu connaissance, au préalable, de l'existence de l'infraction. Le CoDT n'est pas clair quant au sort à réserver à ce type de demande, ce qui est regrettable.

5° Clarification du sort des demandes de permis d'urbanisme sur des biens déjà grevés d'une infraction :

- l'article D.VII.20, §2 prévoit que « Une demande de permis ou certificat d'urbanisme n° 2 et une demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 de régularisation peuvent être introduites indépendamment l'une de l'autre si les actes et travaux concernés par les deux demandes sont physiquement et fonctionnellement totalement autonomes ».

Des clarifications doivent être apportées à cet article :

- qu'entend-on par « physiquement et fonctionnellement totalement autonomes » ?
- cet article s'applique-t-il uniquement dans l'hypothèse où l'infraction qui grève le bien a fait l'objet d'un constat en bonne et due forme ? Ou s'applique-t-il à tous les biens grevés d'une infraction, connue ou non des autorités compétentes ?

6° Simplification de la levée d'ordre d'interruption des travaux :

Il nous semblerait pertinent de prévoir, pour des raisons de simplification, au sein du CoDT, une disposition analogue à l'article D169, §3 du Code wallon de l'environnement prévoyant une levée automatique de l'ordre et de la mise sous scellés dès que les autorisations administratives nécessaires sont délivrées de manière définitive par l'autorité compétente.

7° Inspiration du régime de lutte contre la délinquance environnementale

De manière générale, la réforme pourrait être encore plus ambitieuse et aboutir à un régime renouvelé et plus efficace de lutte contre la délinquance urbanistique en s'inspirant du régime de lutte contre la délinquance environnementale contenu dans la partie VIII du livre 1^{er} du code de l'environnement.

Ce régime présente de nombreux atouts qui pourraient être repris dans le livre VII du CoDT et dont certains ont déjà été évoqués plus haut :

- l'instauration d'un régime de formations de base et de formations de recyclage à destination des agents constatateurs locaux et régionaux et des fonctionnaires sanctionneurs. Il importe de davantage professionnaliser le constat d'infraction urbanistique en formant les acteurs aux nombreuses règles applicables et aux bonnes pratiques à adopter.
- la possibilité pour l'agent constatateur d'imposer une perception immédiate avec remise en état qui permet de faire l'économie d'une procédure administrative ;
- le caractère facultatif de l'avertissement préalable. Cet avertissement est loin d'être toujours opportun en matière urbanistique (ex: abattage non régularisable) et devrait avoir un caractère facultatif ;
- la possibilité d'infliger une sanction administrative indépendante du caractère régularisable ou non de l'infraction. La sanction étant infligée par un fonctionnaire sanctionneur régional ou communal en fonction du type d'infraction. La sanction doit être considérée comme totalement indépendante de la remise en état ou des mesures de restitution dans la mesure où elle poursuit un tout autre but ;
- la possibilité pour le Bourgmestre d'imposer toute mesure de contrainte en cas d'infraction et non seulement une cessation de travaux ou d'occupation de bâtiment ;
- la possibilité pour le fonctionnaire sanctionneur communal ou régional d'imposer la remise en état ou toute autre mesure de restitution, le cas échéant avec astreinte, sans devoir passer par une procédure judiciaire longue et coûteuse ;
- la dépénalisation de certaines infractions qui permet d'éviter le détour par le parquet pour des infractions mineures, permettant ainsi une action administrative immédiate

et l'absence de suspension des procédures de régularisation. Cette dépénalisation ne doit pas concerner les infractions urbanistiques régulièrement commises avec d'autres infractions pénales comme la création de logements ;

La création d'un tel régime ne réglerait cependant pas une problématique dénoncée par de nombreuses communes et qui consiste en le fait que celles-ci doivent jongler entre une multitude de régimes infractionnels différents (environnement, urbanisme, voirie, PEB, patrimoine, etc.) qu'il serait opportun d'harmoniser pour plus de lisibilité et d'efficacité.

Nous sommes conscients que chaque régime doit garder ses spécificités (conditions de nomination, amendes applicables, etc.) mais il nous semble que le Gouvernement devrait engager une réflexion axée sur l'harmonisation d'un corps de règles qui seraient applicables à l'ensemble des régimes de sanctions administratives prévues dans les réglementations régionales (règles de constat, modèle de PV, pouvoirs des agents constatateurs, procédure de perception immédiate, délais applicables, procédure d'audition, pouvoirs du fonctionnaire sanctionnateur, accès des agents et des fonctionnaires aux bases de données en lien avec le RGPD, etc.). Une telle façon de procéder permettrait aux communes d'agir plus efficacement et inciterait celles qui sont découragées par la fragmentation des règles à s'inscrire dans la politique de lutte contre les infractions visées.