

LA TRANSACTION ADMINISTRATIVE

PAR

Pierre NIHOUL

CONSEILLER D'ÉTAT

MAÎTRE DE CONFÉRENCES À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

I. - DÉFINITION ET TERMINOLOGIE

Au sens de cette contribution, la transaction administrative est une convention conclue entre une ou plusieurs autorités administratives et le ou les contrevenants, qui porte sur le paiement d'une somme d'argent par le ou les contrevenants et qui a pour effet d'éteindre l'action publique. Elle relève du système de traitement extrajudiciaire de certains délits instauré par le législateur principalement dans les matières économiques, financières et sociales.

L'appellation ainsi réservée à ce mécanisme n'est pas des plus heureuse. Elle crée en effet la confusion, ou à tout le moins des difficultés terminologiques, avec le procédé de la transaction prévu par le Code civil en son article 2044, lequel fait de l'existence de concessions réciproques un élément constitutif du contrat de transaction, ce qui n'est nullement le cas de la transaction dite pénale ou administrative (1). Quoiqu'il en soit, un tel vocable est dû au législateur lui-même qui prévoit la faculté de «transiger» avec le contrevenant.

Après avoir abordé la base légale de la transaction administrative (II) et son articulation avec la transaction pénale (III), nous nous pencherons sur les trois éléments constitutifs de ce procédé, à savoir les autorités compétentes (IV), l'accord du contrevenant (V) et les effets qu'il produit (VI). Par contre, nous n'examinerons pas les circonstances dans lesquelles il

(1) Voy., à ce sujet mais en France, A. LYON-CAEN, «Sur la transaction en droit administratif», *A.J.D.A.*, 1997, pp. 48-53.

peut être recouru à ce mécanisme, c'est-à-dire les catégories d'infractions concernées et le permis de régularisation, de nombreux écrits ayant été consacrés à ces questions.

II. — HABILITATIONS LÉGALES

Cette faculté reconnue à l'administration doit reposer sur un fondement légal, notamment en raison des effets qu'elle produit sur l'action publique (2). Il s'ensuit que l'administration ne peut transiger avec le contrevenant que dans les cas prévus par la loi (3) et que la fixation du tarif de la transaction ou du délai de paiement des amendes transactionnelles, qui constitue des éléments essentiels du système, ne peut être laissée à l'appréciation du pouvoir exécutif, la norme législative devant à tout le moins déterminer les montants maxima et minima de la somme à payer (4).

(2) Voy. not. L'avis L. 35.164/1 du 26 juin 2003 sur un projet d'arrêté royal «relatif au règlement transactionnel des infractions à la loi du 17 juillet 2002 relative aux opérations effectuées au moyen d'instruments de transfert électronique de fonds»; l'avis L. 35.709/1 du 14 octobre 2003 sur un projet d'arrêté royal «relatif au règlement transactionnel des infractions à la loi du 9 janvier 2000 relative aux virements d'argent et paiements transfrontaliers».

(3) Cass., 28 avril 1998, *Arr. Cass.*, 1998, p. 476; Cass., 17 février 2004, *Pas.*, 2004, liv. 2, p. 279; avis L. 35.971/4 du 26 janvier 2004 sur un avant-projet de décret «relatif au Code forestier», *Doc.*, Parl. W., sess. ord. 2003-2004, n° 703/1; avis L. 40.182/1 du 20 avril 2006 sur un projet d'arrêté royal «relatif aux tarifs, aux modalités de paiement et de perception visés par l'article 12, §3, alinéa 2, de la loi du 3 décembre 2005 instaurant une indemnité compensatoire de pertes de revenus en faveur des travailleurs indépendants victimes de nuisances dues à la réalisation de travaux sur le domaine public».

(4) Avis L. 32.053/1 du 6 décembre 2001 sur un avant-projet de loi «sur la recherche et la constatation des délits économiques»; avis L. 32.048/4 du 14 janvier 2002 sur un avant-projet d'ordonnance «modifiant l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme», *Doc.*, C.R.B.C., sess. ord. 2001-2002, n° A-284/1; avis L. 32.682/1 du 28 février 2002 sur un avant-projet de loi «sur certains aspects juridiques des services de la société de l'information», *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2002-2003, n° 2297/1; avis L. 32.987/1 du 14 mars 2002 sur un avant-projet de loi «concernant la protection juridique des services à accès conditionnel et des services d'accès conditionnel relatifs aux services de la société de l'information», *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2002-2003, n° 2153/1; avis L. 34.458/1 du 3 décembre 2002 sur un projet d'amendement sur un projet de loi-programme «portant modification de la loi du 9 janvier 2000 relative aux virements d'argent transfrontaliers», *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2002-2003, n° 2124/1; avis L. 34.270/1 du 23 janvier 2003 sur un avant-projet de loi «réprimant la fraude relative au kilométrage des véhicules», *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2003-2004, n° 710/1; avis L. 39.192/3 du 4 novembre 2005 sur un avant-projet de loi «portant révision de la législation pharmaceutique», *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2005-2006, n° 2189/1; avis L. 40.182/1 du 20 avril 2006 cité à la note 3.

Une telle habilitation n'existe que dans les législations relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme; elle n'a pas son pendant dans les législations environnementales. Instituée par la loi du 22 décembre 1970 modifiant la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la transaction administrative a été reprise dans les trois législations régionales : en Région wallonne, l'article 67, §3, du CWATUP 1984, devenu l'article 155, §6, du CWATUP 1997; en Région de Bruxelles-Capitale, l'article 194*bis* de l'ordonnance du 29 août 1991, devenu l'article 313 du COBAT; en Région flamande, l'article 158 du décret du 18 mai 1999 (5).

III. – ARTICULATION AVEC LA TRANSACTION PÉNALE

La transaction administrative peut-elle coexister avec la transaction pénale ou en est-elle exclusive? Le procédé transactionnel en droit pénal, dont la maîtrise est du ressort du ministère public, est en principe réglementé par l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle. Il diffère sur un certain nombre de points de la formule retenue par les législations régionales précitées : son champ d'application *ratione materiae*, qui est déterminé en fonction des peines et non des infractions, est plus vaste; il est conditionné à la réparation entière du dommage éventuellement causé à autrui; il est limité dans le temps à la saisine du tribunal ou à la mise à l'instruction de l'affaire; enfin, il n'empêche pas l'autorité de demander au tribunal civil une mesure de réparation.

En l'absence dans les législations environnementales de la possibilité de recourir à la transaction administrative, le ministère public peut transiger avec l'auteur d'une infraction à ces législations dans les limites et les conditions fixées par l'article 216*bis* du Code d'instruction criminelle.

(5) A propos de la compétence des régions en matière de transaction, C.A., arrêt n° 170/2002, du 27 novembre 2002, B.4 à B.7; avis L. 36.931/VR/1 du 13 mai 2004 sur un avant-projet de loi «modifiant diverses dispositions légales en matière de droit pénal social», *Doc. parl.*, Ch, sess. ord. 2005-2006, n° 2554/1.

En va-t-il de même dans les législations urbanistiques ? En l'absence d'indications dans les textes légaux eux-mêmes et de jurisprudence sur ce point, il nous semble pouvoir, conformément à l'adage *specialia generalibus derogant*, répondre par la négative : les dispositions régionales régissant la transaction administrative en la matière instituent en effet un régime suffisamment complet qui paraît exclusif du système général prévu par le droit pénal. Du reste, ce procédé n'a été retenu par le législateur des trois Régions que pour «dépénaliser» certaines infractions urbanistiques bien délimitées, un tel objectif étant nécessairement mis à mal par la subsistance dans ces domaines de la transaction pénale à laquelle aucune infraction urbanistique n'échappe au regard des conditions fixées par l'article 216*bis* du C.I.Cr. Il nous semble donc que l'institution de la transaction administrative dans les matières urbanistiques déroge au mécanisme transactionnel prévu par le droit pénal général et exclut dès lors d'y recourir (6). Une telle exclusion est corroborée par le fait que le recours à la transaction administrative est subordonné, en Région wallonne, à la manifestation par le ministère public de son intention de ne pas poursuivre le contrevenant devant le tribunal correctionnel sans qu'une autre option ne lui soit laissée, et, en Région flamande, à l'accord écrit préalable du Procureur du Roi qui, de la sorte, se dessaisit non seulement de la possibilité d'initier des poursuites ou de classer l'affaire sans suite mais aussi de la faculté de recourir à la transaction pénale. En Région de Bruxelles-Capitale, cette exclusion n'est toutefois plus de mise depuis l'entrée en vigueur de l'article 194*bis* de l'ordonnance du 29 août 1991, inséré par l'ordonnance du 18 juillet 2002 et devenu l'article 313 du C.O.B.A.T. : cette disposition prévoit en effet expressément la possibilité pour le ministère public de recourir à l'article 216*bis* du C.I.Cr. et l'impossibilité dans ce cas pour les autorités publiques bruxelloises de recourir à la transaction administrative. Il s'ensuit qu'alors que l'institution de la transaction administrative exclut le recours à la

(6) Voy., en ce sens, E. ORBAN DE XIVRY, «Les sanctions administratives», in *La répression des infractions en matière d'environnement en Région wallonne*, Bruxelles, Story-Scientia, 1987, p. 19; *contra* : P. MISONNE, *L'action des parquets de la Province de Hainaut, même ouvrage*, p. 199.

transaction pénale dans les Régions wallonnes et flamandes, l'alternative subsiste en Région de Bruxelles-Capitale.

IV. — LES AUTORITÉS COMPÉTENTES

Dans les Régions wallonne et bruxelloise, l'initiative de la transaction revient au gouvernement régional ou au fonctionnaire délégué; elle doit en outre recevoir l'aval du collège des bourgmestre et échevins. En Région flamande, une seule autorité est compétente, à savoir l'inspecteur urbaniste qui est un fonctionnaire régional déconcentré sur le plan territorial.

Ce traitement de certains délits urbanistiques peut donc être qualifié d'«extrajudiciaire» en ce que des fonctionnaires de l'administration active se voient ainsi conférer une compétence discrétionnaire étendue, à savoir décider en toute autonomie de proposer une transaction lorsque les conditions légales pour y recourir sont remplies. Un tel système n'est pas une nouveauté; il suscite néanmoins des questions.

Tout d'abord, celle de savoir si le statut des fonctionnaires ainsi désignés entoure effectivement l'indépendance de ceux-ci de garanties suffisantes. En effet, les fonctionnaires, par contraste avec les magistrats du ministère public, ne peuvent être considérés comme indépendants de l'autorité hiérarchique du ministre; en outre, aucun contrôle par l'autorité judiciaire n'est prévu (7).

Plus fondamentalement, pareil système est-il conciliable avec les principes généraux qui régissent l'action du ministère public, voire avec la séparation des pouvoirs? La doctrine (8) et nombre d'avis de la section de législation du Conseil d'Etat formulent régulièrement des objections en ce sens. La prémisse du raisonnement est la suivante: les fonctionnaires compé-

(7) Avis L. 11.461/1 du 5 juillet 1971, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1970-1971, n° 682/1, p. 53.

(8) H. BOSLY, «Aspects actuels du droit pénal des affaires en Belgique», *R.D.P.*, 1983, p. 47; A. DE NAUW, «Naar een economisch strafprocesrecht», in *Liber Amicorum Paul De Vroede*, Anvers, 1994, p. 501; J. MATTHIJS, «Een dwingende noodzaak: het systematiseren en het opbouwen van een zelfstandig gestructureerd economisch strafrecht en strafprocesrecht», *R.W.*, 1975-1976, p. 340; voy. aussi R. DECLERCQ, *Beginnselen van Strafrechtspleging*, Anvers, Kluwer, 1999, p. 66, n° 130; J. LECLERCQ, «Variations sur le thème pénalisation/dépénalisation», *R.D.P.*, 1978, pp. 833-837.

tents ont en réalité le pouvoir de statuer sur l'action publique étant donné que l'acceptation par le contrevenant du règlement transactionnel éteint cette action. Il s'ensuit que le ministère public se voit «couper la route» par une initiative de l'administration. Pareil système déroge au principe selon lequel il revient au ministère public d'apprécier, dans chaque cas particulier, l'opportunité qu'il y a ou non à intenter des poursuites pénales. «Dans ce cas, l'administration se substitue au pouvoir judiciaire et, plus généralement, les missions de l'administration et celles des parquets sont, toujours en ce qui concerne les faits en question, mises sur le même plan. Cette situation irait à l'encontre de la répartition des compétences qui caractérise un système étatique tel que le nôtre, qui admet que les membres des parquets agissent auprès des cours et tribunaux en qualité de membres du pouvoir judiciaire et non en qualité de fonctionnaires de l'administration» (9). Ces observations s'imposent d'autant plus si l'on tient compte de l'article 151, §1^{er}, deuxième phrase, de la Constitution, remplacé par la disposition constitutionnelle du 20 novembre 1998, en vertu de laquelle le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles (10). Eu égard à ces objections, le Conseil d'Etat a suggéré d'instaurer un système permettant aux fonctionnaires compétents

(9) Avis L. 13.883/1 du 11 mars 1981 sur un avant-projet de loi «modifiant la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments», *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1980-1981, n° 884/1; avis L. 13.934/1 du 1^{er} avril 1981 sur un avant-projet de loi «portant modification de la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier et modifiant la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes», *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1980-1981, n° 923/1; avis L. 20.445/8 du 12 mars 1991 sur un avant-projet de loi «sur l'exercice des activités ambulantes», *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1990-1991, n° 1417/1; avis L. 23.564/8 du 12 juillet 1994 sur un avant-projet de loi «modifiant la loi du 24 juillet 1973 instaurant la fermeture obligatoire du soir dans le commerce, l'artisanat et les services», *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1308/1; avis L. 24.896/8 du 21 mai 1996 sur un avant-projet de loi «portant des dispositions diverses relatives à l'expertise vétérinaire», *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1996-1997, n° 782/1; avis L. 25.487/8 du 4 mars 1997 sur un avant-projet de loi «relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la production des animaux et des produits animaux», *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1996-1997, n° 1181/1; avis L. 26.169/3 du 4 novembre 1997 sur un avant-projet «modifiant la loi du 25 mars 1964 sur les médicaments», *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 1997-1998, n° 1617/1, avis L. 30.531/1/V du 14 septembre 2000 sur un avant-projet de loi «relative à la Centrale des crédits aux particuliers», *Doc. parl.*, Ch., sess. ord. 2000-2001, n° 1123/1.

(10) Avis L. 32.053/1 du 6 décembre 2001, avis L. 32.682/1 du 28 février 2002, avis L. 32.987/1 du 14 mars 2002, avis L. 34.458/1 du 3 décembre 2002, avis L. 34.270/1 du 23 janvier 2003 et avis L. 39.192/3 du 4 novembre 2005 cités à la note 4.

de proposer une transaction, mais uniquement après que le ministère public a eu la possibilité de décider, dans un délai déterminé, qu'il n'y a pas lieu, compte tenu de la gravité du délit ou des circonstances dans lesquelles il a été commis, de poursuivre l'intéressé pénalement. Cette solution permet aussi de concilier le système de la transaction administrative avec l'obligation de dénonciation prévue par l'article 29, alinéa 1^{er}, du C.I.Cr., ce qui ne serait pas le cas d'un régime qui ne prévoit la transmission d'un procès-verbal au Procureur du Roi que lorsque le contrevenant n'a pas accepté la proposition de transaction.

V. - L'ACCORD DU CONTREVENANT

La transaction administrative nécessite l'accord du contrevenant, celle-ci étant conclue, selon les dispositions précitées, «avec le contrevenant». Elle s'analyse donc comme une convention conclue entre les autorités administratives habilitées en ce sens et la ou les personnes susceptibles d'être poursuivies pour la commission d'une infraction pénale (11). Il s'ensuit plusieurs conséquences.

1. Ni la décision par laquelle le fonctionnaire délégué propose au contrevenant une transaction ni la transaction elle-même ne constituent des actes administratifs au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; en outre, la proposition de paiement d'une somme d'argent, et l'acceptation de celle-ci, à la suite de quoi l'action publique ainsi que le droit de l'autorité de réclamer toute autre réparation expirent, quel que soit par ailleurs le moment où celles-ci interviennent, se rapportent à l'exercice de l'action publique et à la recherche de la réparation de l'infraction urbanistique, et relèvent dès lors de la procédure judiciaire. Il s'ensuit que seuls les tribunaux de l'ordre judiciaire peu-

(11) C.E., arrêt *Vanhouwaert*, n° 33.133 du 5 octobre 1989; Civ. Nivelles, 21 mars 1997, *Amén.*, 1997, p. 326; F. HAUMONT, «L'urbanisme en Région wallonne», *Rép. not.*, Larcier, 1996, n° 1226, p. 857; M. BOES, «L'acte notarié au risque de l'infraction», in *L'urbanisme dans les actes*, Bruxelles, Bruylant, 1998, p. 713; B. LOUVEAUX, *Le droit de l'urbanisme*, Bruxelles, De Boeck, 1999, p. 465; P. MOERYNCK, *Commentaire systématique du CWA-TUP*, Diegem, Kluwer, art. 155-12.

vent vérifier si la transaction répond aux critères fixés par les dispositions législatives précitées (12). Le fait que la décision quant à la transaction est une condition nécessaire – mais pas suffisante – dans une procédure administrative visant à obtenir un permis de régularisation, ne suffit pas à habilitier le Conseil d'Etat à connaître des litiges relatifs à ce refus de compromis (13).

2. Indépendamment de la question de savoir si l'article 159 de la Constitution s'applique à la transaction administrative (14), sa légalité est soumise au contrôle du juge judiciaire; n'y déroge pas la circonstance que le contrevenant en matière d'urbanisme accepte le compromis en payant la somme proposée (15).

3. Le contrevenant doit pouvoir donner son accord librement et de manière non équivoque à la proposition de transaction. Ainsi, il doit être en mesure de consulter, le cas échéant, le dossier relatif à l'infraction qui lui est imputée. Par ailleurs, le fonctionnaire délégué ne peut utiliser une saisie, un ordre de stopper les travaux ou une mesure de réparation comme un moyen de faire pression sur le contrevenant pour qu'il accepte la transaction proposée par l'administration. En effet, le contrevenant a le droit, sur le fondement des articles 6, §1^{er}, de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 14, §1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de faire apprécier par un juge pénal le bien-fondé du grief d'infraction à la loi pénale qui lui est fait. L'organisation de la renonciation à ce droit, notamment par un système de transactions, n'est en soi pas illicite; le régime de la transaction ne se concilie toutefois avec les dispositions de droit international précitées que si l'intéressé renonce en toute liberté à ce que l'affaire soit examinée par un tribunal, ce qui implique que

(12) C.E., arrêt *Schyns*, n° 34.908 du 16 mai 1990, et C.E., arrêt *Coene*, n° 36.249, du 17 janvier 1991.

(13) C.E., arrêt *n.v. Immo Rian*, n° 132.054 du 4 juin 2004; C.E., arrêt *Vandijck*, n° 132.056, du 4 juin 2004.

(14) Mons. 20 janvier 1982, *J.T.*, 1982, p. 401; Corr. Nivelles, 28 mai 1993, *Amén.-Env.*, 1994, p. 219.

(15) Cass., 17 février 2004, *Pas.*, 2004, liv. 2, p. 279.

l'acceptation de la transaction s'opère en connaissance de cause (16) et sans contrainte (17).

4. Enfin, l'accord du contrevenant ne suffit pas pour que la transaction produise ses effets. Ceux-ci sont en effet conditionnés, dans les trois textes régionaux, au paiement d'une somme transactionnelle (18) (19). Quand celui-ci doit-il intervenir? Il faut distinguer deux hypothèses.

- Soit le texte prévoit que le paiement doit intervenir dans un certain délai ou dans le délai fixé par l'autorité compétente, comme c'est le cas en Région flamande (art. 158 du décret du 18 mai 1999). Dans ce cas, le défaut de paiement dans le délai implique que la transaction n'est pas acceptée par le contrevenant (20) de sorte que le paiement du règlement amiable en dehors du délai n'éteint pas l'action publique (21).
- Soit le texte ne fixe pas de délai ou ne prévoit pas la fixation d'un délai, comme c'est le cas en Région wallonne depuis le décret du 18 octobre 2002 et en Région de Bruxelles-Capitale depuis l'ordonnance du 18 juillet 2002. Faute de délai, la transaction peut toujours intervenir aussi longtemps que le tribunal n'a pas prononcé de jugement sur l'infraction (22), l'administration pouvant transiger même si l'affaire a été mise à l'instruction ou si le tribunal a été saisi par citation directe (23). Le premier cas paraît toutefois fort théorique

(16) Voy. les avis de la section de législation du Conseil d'Etat cités en note 4.

(17) Avis L. 23.564/8 du 12 juillet 1994 cité à la note 9; avis L. 34.458/1 du 3 décembre 2002 et avis L. 34.270/1 du 23 janvier 2003 cités à la note 4; C.E. fr., arrêt *France nature environnement*, n° 283.178 du 7 juillet 2006, *A.J.D.A.*, 2006, p. 1412.

(18) Nous n'aborderons pas la condition relative à l'obtention d'un permis de régularisation en raison d'une doctrine et d'une jurisprudence abondantes sur ce thème.

(19) Pour le montant de celle-ci, voy. les art. 448 à 449/1 du CWATUP; l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 octobre 2002 concernant les sommes transactionnelles relatives aux infractions en matière d'urbanisme: pour la Région flamande, l'arrêté royal du 4 février 1975 modifiant l'arrêté royal du 13 novembre 1972 relatif aux sommes transactionnelles en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

(20) Civ. Nivelles, 21 mars 1997, *Amén.* 1997, p. 326; S. GOFFIN, «Les infractions en matière d'urbanisme», in *La police des autorisations d'urbanisme en Région wallonne*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 150-151.

(21) Anvers 2 décembre 1999, *R.W.*, 2000-01, 167, note A. VANDEPLAS.

(22) Ph. BOUILLARD et F. HAUMONT, «Aménagement du territoire et urbanisme», *Guide de droit immobilier*, Bruxelles, Story-Scientia, VII.4.2.1.-13.9; M. DELNOV, «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. 456-457.

(23) P. MISONNE, *op. cit.*, p. 200.

depuis que les deux régions ont subordonné la proposition de transaction à l'«accord» du Procureur du Roi de ne pas entamer de poursuites, accord qui, précisément, doit être émis dans un certain délai.

5. S'agit-il encore pour autant d'une sanction? La transaction n'est pas, il est vrai, une sanction pénale dans l'acception que lui donne le droit interne belge, en tant qu'elle n'est pas, par définition, prononcée unilatéralement par un juge du pouvoir judiciaire; en ce sens, les sommes versées à titre de transaction ne sont pas des amendes pénales et n'impliquent donc pas de «reconnaissance de dettes» (24). Il s'agit néanmoins d'une sanction administrative, car mue à l'initiative de l'administration, qui a pour but de réprimer et de prévenir des comportements illicites en ponctionnant le patrimoine financier du contrevenant (25).

VI. – LES EFFETS

Ils doivent être distingués selon leur destinataire.

1. Dans le chef du ministère public, la transaction emporte l'extinction de l'action publique. Toute poursuite basée sur le «fait» concerné, quelle que soit sa qualification, est désormais exclue. Cette extinction n'a toutefois trait qu'aux «faits» qui font l'objet de la transaction. «Il y a lieu d'entendre par le terme "fait" : les éléments matériels ou l'événement qui font l'objet de l'inculpation sur laquelle se fondent les poursuites» (26). Ainsi, lorsque la transaction concerne la construction d'un nouveau logement, à l'exception du *bow-window* sur la façade avant et le mur de la terrasse, l'action publique n'est nullement éteinte en ce qui concerne ces deux éléments. Par ailleurs, la transaction n'a d'effets qu'à l'égard de ceux qui l'ont acceptée et qui l'ont payée. Si la transaction n'a été proposée qu'aux maîtres de l'ouvrage et qu'ils ont payé la transaction, l'action publique n'est pas éteinte pour l'entrepre-

(24) L. DUPONT et R. VERSTRAETEN, *Handboek Belgisch Strafrecht*, Leuven, Amersfoort, 1990, n° 665.

(25) E. ORBAN DE XIVRY, *op. cit.*, p. 19.

(26) Corr. Gand, 5 janvier 2004, *T.M.R.*, 2004, liv. 6, p. 717, note.

neur et l'architecte qui se sont également rendus coupables d'une infraction urbanistique (27). Enfin, l'illégalité de la transaction, qui a trait à l'infraction, n'entraîne pas son applicabilité de sorte que la procédure pénale ne s'éteint pas (28); elle est sans influence sur la régularité de l'action publique subséquente (29).

2. Pour ce qui est des autorités administratives, la transaction «éteint le droit à demander toute autre réparation». L'autorité compétente n'est donc plus habilitée en la matière à réclamer au juge compétent de l'ordre judiciaire, qu'il soit civil ou pénal, l'une des mesures de réparation.

3. En ce qui concerne les tiers préjudiciés, les effets de la transaction diffèrent selon que ceux-ci assignent le contrevenant devant le juge pénal ou devant le juge civil.

– L'extinction des poursuites fait obstacle à ce que la victime de l'infraction urbanistique procède par citation directe devant le juge pénal ou par constitution de partie civile devant un juge d'instruction, alors que cette faculté reste possible en cas de classement sans suite. Cette restriction des possibilités d'agir pour la partie lésée au niveau pénal s'accompagne, dans le régime général de la transaction pénale, d'une disposition qui subordonne la proposition de transaction par le parquet à la réparation entière du dommage éventuellement causé à un tiers (art. 216*bis*, §4, du Code d'instruction criminelle); cette condition d'application de la transaction n'a toutefois pas été reprise dans les législations urbanistiques.

– Par contre, la transaction n'empêche pas le tiers lésé d'obtenir du juge civil l'indemnisation de son dommage éventuel à charge du contrevenant. Il n'en va pas de même des mesures de réparation : ces droits étant «limités pour la réparation directe à celle choisie par l'autorité compétente» selon les termes des articles 157, alinéa 3, du CWATUP et 310, alinéa 3, du COBAT, ce dernier ne peut plus réclamer devant le juge civil l'une des mesures de réparation dès lors que cel-

(27) *Ibid.*

(28) Gand, 24 janvier 2003, *T.M.R.*, 2003, liv. 4, p. 409.

(29) Cass. (2^e ch.), 15 février 2000, *Arr. Cass.* 2000, liv. 3, p. 418.

les-ci ne peuvent plus être demandées par les autorités compétentes (30). Il en va d'autant plus ainsi que, dans les deux dispositions régionales précitées, les droits du tiers lésé sont limités de la sorte qu'ils agissent «soit concurremment avec les autorités publiques, soit séparément d'elles». Il faut signaler qu'une telle limitation n'existe pas dans les textes applicables en Région flamande, de sorte qu'il faut admettre que, dans cette Région, la transaction ne limite pas le droit du tiers lésé d'obtenir du juge civil une mesure de réparation directe.

4. Quant au contrevenant : outre les effets décrits ci-avant qui le concernent au premier chef, il importe de relever qu'en cas de transaction, les faits ne sont pas établis pénalement, ceux-ci ne l'étant que par une décision du juge pénal. L'acceptation d'une transaction ne constitue donc pas un aveu sur le plan pénal de sorte que les faits qui font l'objet de la transaction ne peuvent être considérés comme prouvés (31).

(30) F. HAUMONT, *op. cit.*, n° 1230, p. 859; B. LOUVEAUX, *op. cit.*, n° 449, p. 466; S. GOFFIN, *op. cit.*, p. 150. *Contra* : E. ORBAN DE XIVRY, *op. cit.*, p. 20; M. BOES, *op. cit.*, p. 714.

(31) C.E., arrêts *Vanhaeren*, n° 52.230 du 15 mars 1995 et n° 54.499 du 12 juillet 1995; C.E., arrêt *Giacomelli*, n° 54.500, du 12 juillet 1995.