

Numéro du rôle : 4109
Arrêt n° 49/2007 du 21 mars 2007

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 53, § 2, alinéa 5, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu'il était applicable avant l'entrée en vigueur de l'article 67 du décret du 21 novembre 2003, introduit par Lutgarde Maria Goessens.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot et A. Alen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 22 décembre 2006 et parvenue au greffe le 26 décembre 2006, Lutgarde Maria Goessens, demeurant à 9090 Melle, Geraardsbergsesteenweg 72, a introduit un recours en annulation de l'article 53, § 2, alinéa 5, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 (publié au *Moniteur belge* du 15 mars 1997), tel qu'il était applicable avant l'entrée en vigueur de l'article 67 du décret du 21 novembre 2003.

Le 17 janvier 2007, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, les juges-rapporteurs M. Bossuyt et P. Martens ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de rendre un arrêt de réponse immédiate.

Les dispositions de la loi spéciale précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1. Dans leurs conclusions, établies en application de l'article 72 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, les juges-rapporteurs ont constaté que la Cour s'était déjà prononcée sur la disposition attaquée, à savoir dans l'arrêt n° 74/2006 du 10 mai 2006.

Ce précédent a amené les juges-rapporteurs à proposer à la Cour de mettre fin à l'examen du recours par un arrêt de réponse immédiate.

A.2. Etant donné qu'il a été proposé dans les conclusions des rapporteurs de constater une violation des dispositions constitutionnelles invoquées par la partie requérante, ces conclusions ont également été transmises, conformément à l'article 72, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, aux parties mentionnées à l'article 76 de cette loi.

Il n'a pas été introduit de mémoire justificatif.

- B -

B.1. La partie requérante demande l'annulation de l'article 53, § 2, alinéa 5, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu'il était applicable avant l'entrée en vigueur de l'article 67 du décret du 21 novembre 2003

« modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et le décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 ».

B.2. L'article 53 du décret précité, avant l'entrée en vigueur de l'article 67 du décret du 21 novembre 2003, énonçait :

« Art. 53. § 1. Le demandeur peut former un recours auprès de la Députation permanente dans les trente jours après la réception du Collège des échevins. A défaut d'une décision dans le délai fixé à l'article 52, § 1er, il peut également former un recours. La Députation permanente envoie une copie du recours à la commune et au fonctionnaire autorisé dans les cinq jours après réception.

Le demandeur ou son conseil, le collège des bourgmestre et échevins ou son délégué, ainsi que le fonctionnaire délégué sont, à leur demande, entendus par la députation permanente. Lorsqu'une partie demande à être entendue, les autres parties sont invitées à comparaître.

La décision de la députation permanente est notifiée au demandeur, au collège et au fonctionnaire délégué, dans les soixante jours de la date du dépôt à la poste de l'envoi recommandé contenant le recours. Lorsque les parties sont entendues, le délai est prolongé de quinze jours.

§ 2. Le collège des bourgmestre et échevins ainsi que le fonctionnaire délégué peuvent introduire un recours auprès du Gouvernement flamand, dans les trente jours qui suivent la réception de la décision de la députation permanente octroyant un permis. Ce recours de même que le délai pour former recours est suspensif. Il est adressé en même temps au demandeur et au Gouvernement flamand. Lorsque le recours est introduit par le fonctionnaire délégué, ce dernier avertit également le collège.

Le demandeur peut former un recours auprès du Gouvernement flamand en cas de défaut d'une décision de la Députation permanente passé le délai dans lequel cette décision doit avoir lieu. Ce recours est envoyé au Gouvernement flamand par lettre recommandée qui en envoie une copie au Collège et à la Députation permanente dans les cinq jours après réception.

Le demandeur ou son conseil ainsi que le collège ou son délégué, sont, à leur demande, entendus par le Gouvernement flamand ou son délégué. Lorsqu'une partie demande à être entendue, les autres parties sont invitées à comparaître.

La décision du Gouvernement flamand est notifiée aux parties dans les soixante jours de la date du dépôt à la poste de l'envoi recommandé contenant le recours. Lorsque les parties sont entendues, le délai est prolongé de quinze jours. A défaut, le demandeur peut, par lettre recommandée, adresser un rappel au Gouvernement flamand.

Si, à l'expiration d'un nouveau délai de trente jours prenant cours à la date du dépôt à la poste de l'envoi recommandé contenant rappel, le demandeur n'a pas reçu de décision, il peut

sans autre formalité, passer à l'exécution des travaux ou accomplir les actes, en se conformant aux indications du dossier qu'il a déposé, aux décrets et règlements, notamment aux prescriptions des plans d'aménagement approuvés, ainsi qu'aux dispositions du permis de lotir; lorsque le recours a été introduit par le collègue ou le fonctionnaire délégué, le demandeur peut passer à l'exécution des travaux ou accomplir les actes en se conformant à la décision de la députation permanente.

§ 3. Les décisions de la députation permanente et du Gouvernement flamand sont motivées.

Le permis peut être refusé pour les motifs ou être assorti de conditions ou consentir les dérogations prévues aux articles 43, 44 et 49 ».

Quant à la recevabilité du recours

B.3. Par arrêt n° 74/2006 du 10 mai 2006, rendu en réponse à une question préjudicielle, la Cour a dit pour droit :

« L'article 53, § 2, alinéa 5, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, viole les articles 10 et 11 de la Constitution ».

L'arrêt n° 74/2006 a été publié au *Moniteur belge* du 27 juillet 2006. Le recours, introduit le 22 décembre 2006, est dirigé contre la même disposition et est recevable *ratione temporis* sur la base de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

B.4. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme entreprise.

L'intérêt requis par l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ne diffère pas de celui qui est requis à l'article 2 de la même loi.

B.5. La partie requérante motive son intérêt en soulignant qu'elle habite dans les environs immédiats des terrains que les propriétaires peuvent lotir, par application de la disposition attaquée, sans disposer à cet égard d'un permis de lotir explicite.

Elle souligne que, par délibération du 4 février 1998, le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Melle a refusé le permis de lotir, que par résolution du 7 mai 1998, la députation permanente du Conseil provincial de la Flandre orientale a rejeté le recours introduit contre cette décision de refus et que le recours introduit auprès du Gouvernement flamand a également été rejeté par arrêté du 25 septembre 1998 du ministre flamand des Travaux publics, des Transports et de l'Aménagement du territoire.

L'arrêté du 25 septembre 1998 mentionné en dernier lieu a toutefois été annulé par le Conseil d'Etat (CE, 28 avril 2005, n° 143.871), parce que le ministre n'avait pas pris de décision dans le délai fixé à l'article 53, § 2, alinéa 4, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire. De ce fait, les propriétaires peuvent se prévaloir de la disposition litigieuse pour exécuter des travaux et poser des actes dans le cadre du lotissement envisagé.

La partie requérante considère qu'elle a un intérêt à l'annulation de la disposition contestée, puisque cette disposition l'empêche d'utiliser de manière efficace des voies de recours en vue d'empêcher la construction d'habitations sur lesdits terrains.

B.6. La partie requérante peut être affectée directement et défavorablement par la disposition attaquée et justifie, ce faisant, de l'intérêt requis au recours. Dans la situation créée par la disposition attaquée, elle ne dispose effectivement pas de la possibilité d'attaquer une décision administrative et le contrôle juridictionnel a une portée qui n'est pas équivalente à celle du contrôle qui pourrait être exercé à l'égard d'un acte administratif.

Quant au fond

B.7. La partie requérante prend un moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, reprenant le grief qui a donné lieu à la réponse à la question préjudicielle donnée dans l'arrêt n° 74/2006.

B.8. Dans cet arrêt, il a été répondu comme suit à cette question préjudicielle :

« B.3.1. La [...] question préjudicielle interroge la Cour sur le point de savoir s'il n'est pas discriminatoire, en matière d'urbanisme, que, d'une part, à l'issue d'une procédure administrative, les personnes intéressées par cette procédure ne puissent contester devant le Conseil d'Etat le résultat de celle-ci et que, d'autre part, le contrôle qui peut être exercé par les juridictions judiciaires quant aux travaux qui peuvent être exécutés en vertu de la disposition en cause n'équivaut pas à celui qui pourrait être exercé à l'égard d'un acte administratif.

B.3.2. Contrairement à ce que paraît suggérer la question préjudicielle, la disposition en cause ne prévoit pas l'octroi d'un permis tacite par l'administration, mais bien l'autorisation, par l'effet direct du décret, de passer à l'exécution des travaux. Le silence de l'administration ne reçoit donc pas, aux termes du décret, la signification d'un acte administratif tacite de refus ou d'acceptation de la demande de l'administré.

B.4. L'absence d'acte administratif, dans le système législatif considéré, rend impossible l'intervention du Conseil d'Etat, tant sur la base de l'article 14, § 1er, des lois coordonnées que sur celle de l'article 14, § 3, des mêmes lois.

Il y a toutefois lieu de constater que, en vertu de la disposition en cause, l'exécution des travaux par le demandeur de permis peut être contrôlée par le juge judiciaire quant à la conformité des travaux par rapport ' aux indications du dossier qu'il a déposé, aux décrets et règlements, notamment aux prescriptions des plans d'aménagement approuvés, ainsi qu'aux dispositions [de l'éventuel] permis de lotir '.

B.5. En soi, la différence de traitement entre les justiciables selon que des recours peuvent être introduits devant les juridictions judiciaires ou devant le Conseil d'Etat n'est pas discriminatoire. Elle ne le devient que lorsque les garanties offertes par l'une des voies de recours sont sensiblement inférieures à celles qu'offre l'autre.

B.6.1. La différence de traitement qui résulte de l'application de l'article 53, § 2, alinéa 5, du décret repose sur un critère objectif : l'absence d'acte administratif susceptible d'un recours au Conseil d'Etat.

B.6.2. Cette disposition reprend le contenu de l'article 55, § 2, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, modifié par l'article 12 de la loi

du 22 décembre 1970. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 29 mars 1962 (*Doc. parl.*, Sénat, 1959-1960, n° 275, p. 67) ainsi que des travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1970 (*Doc. parl.*, Sénat, 1969-1970, n° 525, pp. 69-70) que l'objectif poursuivi par le législateur en instituant une telle procédure était de ne pas pénaliser l'administré pour la passivité, voire l'incurie ou la mauvaise volonté, de l'administration.

B.6.3. Le moyen employé par le décret pour atteindre ce but est pertinent : la possibilité de passer à l'exécution des travaux moyennant l'accomplissement de certaines formalités préalables et l'écoulement d'un certain délai permet, en effet, au demandeur de permis d'obtenir satisfaction en cas de carence de l'administration.

B.6.4. Il reste toutefois à vérifier si le moyen employé par le décret pour atteindre l'objectif poursuivi par le législateur décretaal ne porte pas une atteinte disproportionnée aux droits des tiers, malgré la possibilité qui existe pour eux de saisir le juge judiciaire.

B.7. En matière d'urbanisme, il est, de façon générale, essentiel, tant pour le demandeur du permis que pour les tiers intéressés, qu'ils ne soient pas privés du service qu'une administration spécialisée peut rendre en appréciant leur situation *in concreto* et que puisse être examinée par le juge la question de savoir si l'administration n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que la demande est ou non conforme au bon aménagement des lieux ou en accordant une dérogation aux dispositions planologiques en vigueur.

Ce contrôle peut être exercé par le Conseil d'Etat lorsqu'une décision administrative a été prise ou est réputée, en cas de silence de l'administration, avoir été prise. En présence d'une telle décision administrative, le juge judiciaire pourrait, en vertu de l'article 159 de la Constitution, exercer un contrôle comparable.

Dans la situation créée par la disposition en cause, toutefois, le juge judiciaire n'est pas en présence d'une décision administrative dont il puisse exercer le contrôle. Par ailleurs, charger le juge judiciaire, dans de telles circonstances, de substituer son appréciation au pouvoir discrétionnaire d'appréciation de l'administration reviendrait à lui reconnaître une compétence incompatible avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.

B.8. Il en résulte une atteinte disproportionnée aux droits des tiers intéressés, ce qui discrimine cette catégorie de personnes par rapport à celles auxquelles un contrôle juridictionnel est garanti.

B.9. La [...] question préjudicielle appelle une réponse positive ».

B.9. Pour les mêmes raisons que celles invoquées dans l'arrêt n° 74/2006, le moyen est fondé.

B.10. La rétroactivité de l'annulation de la disposition litigieuse a pour effet que la légalité de tous les travaux et actes exécutés par application de cette disposition pourrait être contestée dans les limites fixées par la législation.

Pour des raisons de sécurité juridique, les effets de la disposition annulée doivent être maintenus pour les travaux dont l'exécution avait été entamée avant le 27 juillet 2006 (date à laquelle l'arrêt n° 74/2006 a été publié au *Moniteur belge*).

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 53, § 2, alinéa 5, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu'il était applicable avant l'entrée en vigueur de l'article 67 du décret du 21 novembre 2003 « modifiant le décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire et le décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996 »;

- maintient les effets de la disposition annulée pour les travaux dont l'exécution avait été entamée avant le 27 juillet 2006.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 21 mars 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts