

Numéro du rôle : 4047
Arrêt n° 69/2007 du 26 avril 2007

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 53, § 2, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu'il était applicable avant sa modification par le décret du 21 novembre 2003, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 161.910 du 22 août 2006 en cause de Daniël Verbeke contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 septembre 2006, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 53, § 2, du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, dans la version antérieure à sa modification par le décret du 21 novembre 2003, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le demandeur, en cas de recours du fonctionnaire délégué, a droit à une communication simultanée de toutes les annexes, c'est-à-dire non seulement les pièces qui concernent des commentaires ou des motifs du recours, et qui sont donc postérieures à la décision de la députation permanente, dans lesquelles sont formulés des arguments contre cette décision ou qui permettent de déduire ces arguments, mais également les pièces du dossier administratif, qui sont clairement et uniquement antérieures à la décision de la députation permanente et qui sont donc connues du demandeur, alors que le demandeur ne reçoit pas communication des mêmes pièces, même pas de celles qui sont postérieures à la décision de la députation permanente, lorsque le recours émane du collège des bourgmestre et échevins ou du demandeur lui-même ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Daniël Verbeke, demeurant à 9800 Deinze, Goedstraat 24;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 15 mars 2007 :

- ont comparu :
 - . Me P. Jongbloet, avocat au barreau de Bruxelles, pour Daniël Verbeke;
 - . Me P. Aerts, avocat au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

D. Verbeke, partie requérante devant le juge *a quo*, a demandé un permis d'urbanisme. Le fonctionnaire délégué a remis un avis défavorable. Le collège des bourgmestre et échevins a refusé le permis demandé. La partie requérante a formé un recours contre cette décision. La députation permanente a accordé le permis demandé, sous certaines conditions. Le fonctionnaire délégué a introduit un recours contre cette décision. Par une décision du 22 novembre 2002, le ministre flamand compétent pour l'aménagement du territoire a déclaré ce recours fondé et a annulé la décision de la députation permanente. Devant le juge *a quo*, D. Verbeke demande l'annulation de la décision précitée du 22 novembre 2002. Par un arrêt du 30 juin 2004, le juge *a quo* a suspendu l'exécution de la décision attaquée.

Devant le juge *a quo*, la Région flamande, partie défenderesse, fait valoir que l'article 53, § 2, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution à un double égard. La Région flamande demande au juge *a quo* de poser à la Cour deux questions préjudicielles à ce propos.

Le juge *a quo* n'accède pas à cette demande en ce qui concerne la première question : le grief d'inconstitutionnalité en question est rejeté, à la lumière de l'arrêt n° 101/2003 de la Cour.

La partie défenderesse devant le juge *a quo* suggère de poser une seconde question préjudicielle. Après l'avoir reformulée, le juge *a quo* pose la question préjudicielle précitée, concernant ledit article 53, § 2, dans sa version applicable avant sa modification par le décret du 21 novembre 2003.

III. *En droit*

- A -

A.1. Selon la partie requérante devant le juge *a quo*, il ressort de la jurisprudence du Conseil d'Etat que la notification prévue par la disposition en cause doit être interprétée au sens strict : la communication simultanée du recours au demandeur vise le recours lui-même « avec toutes ses annexes ». Selon cette jurisprudence, l'égalité de traitement des parties en cause (le demandeur, le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué) constitue une condition indispensable, ce qui signifie que le demandeur doit disposer du recours et des pièces dont dispose le ministre, de façon à ce que l'égalité des armes soit garantie entre les parties.

La partie requérante dans l'instance principale renvoie ensuite aux arrêts n°s 99/98 et 101/2003. Selon cette partie, il peut se déduire de ce dernier arrêt que la Cour, contrairement au Gouvernement flamand, considère que la façon dont le Conseil d'Etat interprète la disposition en cause implique seulement que le fonctionnaire délégué, lorsqu'il forme un recours, doit procurer au demandeur une copie du recours avec toutes les annexes, mais non une copie du dossier administratif complet.

Si ce n'est que la présente question préjudicielle fait une distinction entre plusieurs types de pièces – celles qui sont postérieures à la décision de la députation permanente et celles qui sont antérieures à cette décision –, cette question est identique à la question préjudicielle à laquelle la Cour a répondu dans l'arrêt n° 101/2003. Ne fût-ce que pour cette raison, la présente question préjudicielle appelle une réponse négative. Au demeurant, l'arrêt précité a été rédigé en termes généraux et il ne fait aucune distinction fondée sur une spécification des pièces en question.

De surcroît, la présente question préjudicielle procède, selon la partie requérante dans l'instance principale, de prémisses erronées : il est dit à tort, d'une part, que toutes les pièces qui concernent un commentaire ou des motifs du recours sont « donc » postérieures à la décision de la députation permanente et, d'autre part, que les pièces du dossier administratif antérieures à la décision de la députation permanente sont « donc » connues du demandeur. La distinction faite dans la question préjudicielle entre les différentes pièces à joindre est dès lors non seulement dénuée de pertinence, mais aussi inexacte.

Enfin, la partie requérante dans l'instance principale souligne qu'aucune disposition législative n'oblige le fonctionnaire délégué à porter le dossier administratif complet à la connaissance du demandeur; il est seulement tenu de fournir aussi au ministre compétent les pièces qu'il joint à son recours. Ce n'est que si le fonctionnaire délégué choisit de transmettre aussi le dossier administratif au ministre compétent qu'il doit, en application de la disposition en cause, en adresser une copie au demandeur.

A.2. Le Gouvernement flamand relève l'interprétation stricte que le Conseil d'Etat a donnée à la formalité prescrite dans la disposition en cause. On ne peut cependant déduire de cette jurisprudence que le demandeur doit recevoir une copie du dossier complet, contenant toutes les pièces administratives relatives à la demande qui sont adressées à l'autorité qui examinera le recours. Selon le Gouvernement flamand, l'exigence d'un traitement égal des parties ne se traduit pas par l'obligation que le demandeur reçoive une copie du dossier complet, contenant toutes les pièces administratives.

Si tel devait néanmoins être le cas, *quod non*, il y aurait, selon le Gouvernement flamand, une violation du principe d'égalité et de non-discrimination. En effet, lorsque le recours émane du fonctionnaire délégué, le demandeur aurait droit à une communication simultanée de toutes les annexes, c'est-à-dire non seulement les pièces qui concernent un commentaire ou des motifs des recours, qui sont donc postérieures à la décision de la députation permanente et dans lesquelles sont formulés des arguments contre cette décision, mais également les pièces du dossier administratif qui sont antérieures à la décision de la députation permanente et qui sont donc connues du demandeur. En revanche, lorsque le recours émane du collège des bourgmestre et échevins ou du demandeur lui-même, ce dernier ne recevrait pas communication des mêmes pièces, pas même celles qui sont postérieures à la décision de la députation permanente.

Contrairement à la partie requérante dans l'instance principale, le Gouvernement flamand considère que l'actuelle question préjudicielle diffère fondamentalement de celle à laquelle la Cour a répondu par l'arrêt n° 101/2003, car le juge *a quo* met en l'espèce l'accent sur la distinction qu'il convient de faire entre les différents types de pièces.

Le Gouvernement flamand conclut que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative, à moins que la disposition en cause soit lue en ce sens que le fonctionnaire délégué doit adresser au demandeur, en même temps que le recours, non pas les pièces du dossier administratif, mais exclusivement les pièces qui concernent un commentaire ou des motifs du recours, qui sont donc postérieures à la décision de la députation permanente et dans lesquelles sont formulés des arguments contre cette décision.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 53, § 2, alinéa 1er, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, dans sa rédaction antérieure à la modification apportée par le décret du 21 novembre 2003.

La disposition en cause énonce :

« 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 collègue ».

B.2. Cette disposition fait partie de la réglementation des recours administratifs en matière d'aménagement du territoire.

Le demandeur peut introduire un recours auprès de la députation permanente contre la décision du collège des bourgmestre et échevins ou du fonctionnaire délégué portant refus d'un permis de bâtir. Le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué comme le demandeur peuvent introduire un recours auprès du Gouvernement flamand contre la décision de la députation permanente octroyant ou refusant le permis.

B.3. En vertu de la disposition en cause, le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué qui introduisent un recours auprès du Gouvernement flamand contre la décision de la députation permanente doivent adresser en même temps ce recours au demandeur du permis. Cette notification implique, selon le Conseil d'Etat, que le demandeur soit également informé directement de l'intégralité du texte du recours, de sorte qu'il puisse vérifier si le recours a été introduit régulièrement et connaître les motifs qui le fondent. Le recours qui n'est pas notifié intégralement au demandeur du permis serait irrecevable pour cette raison.

B.4. Il ressort de la question préjudicielle que la Cour est interrogée sur la différence de traitement des demandeurs de permis, en ce qui concerne la communication de pièces, selon que le recours auprès du Gouvernement flamand est formé par le fonctionnaire délégué lui-même ou par le demandeur ou le collège des bourgmestre et échevins. Le demandeur n'aurait droit à la communication de toutes les annexes que dans le premier cas.

A cet égard, le juge *a quo* fait une distinction entre différents types de pièces qui, en fonction du stade de la procédure, devraient ou non être communiquées. Dans l'interprétation du juge *a quo*, le demandeur aurait droit, dans le premier cas (recours formé par le fonctionnaire délégué), à la communication de toutes les pièces, c'est-à-dire non seulement les pièces qui concernent un commentaire ou des motifs du recours et qui sont donc postérieures à la décision de la députation permanente, dans lesquelles sont formulés des arguments contre cette décision ou qui permettent de déduire ces arguments, mais également les pièces du dossier administratif qui sont antérieures

à la décision de la députation permanente. Dans le second cas en revanche (recours introduit par le demandeur ou par le collège des bourgmestre et échevins), le demandeur ne recevrait pas communication des mêmes pièces, pas même les pièces postérieures à la décision de la députation permanente.

B.5. Dans cette interprétation selon laquelle il y aurait une distinction entre différents types de pièces dont le demandeur reçoit ou non communication, la disposition est discriminatoire, dès lors qu'il n'existe pas de justification raisonnable de la différence de traitement, concernant la communication ou non au demandeur des différents types de pièces précités, selon que le recours émane du fonctionnaire délégué ou qu'il émane du collège des bourgmestre et échevins ou du demandeur d'un permis. En effet, l'égalité des armes de toutes les parties impliquées dans le recours administratif en cause en matière d'aménagement du territoire emporte l'obligation que ces parties puissent disposer des mêmes pièces pertinentes.

Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

B.6. La Cour observe cependant que la disposition en cause peut être interprétée en ce sens qu'elle n'établit pas de distinction entre différents types de pièces qui doivent ou non être notifiées au demandeur. En effet, cette disposition ne parle que d'une notification du « recours », sans autre précision. Dans cette interprétation, la différence de traitement dénoncée dans la question préjudicielle, inférée de la nature de ces pièces, n'existe pas.

Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.7. Pour autant que ce soit nécessaire, la Cour observe que, dans l'interprétation de la disposition en cause mentionnée en B.6, la question préjudicielle est limitée à la différence de traitement des demandeurs de permis, en ce qui concerne la communication de pièces, selon que le recours auprès du Gouvernement flamand est formé par le fonctionnaire délégué ou est formé par le demandeur ou le collège des bourgmestre et échevins.

Dans l'arrêt n° 101/2003 du 17 juillet 2003, la Cour a jugé cette différence de traitement compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, sur la base des considérations suivantes :

« Il peut se justifier objectivement et raisonnablement que le fonctionnaire délégué soit seulement obligé de notifier son recours au demandeur, en ce compris le texte intégral de sa requête et toutes les annexes, lorsque le recours émane de lui, afin que le demandeur puisse vérifier si le recours a été régulièrement formé et puisse prendre connaissance des motifs qui le fondent, apprécier s'il y a lieu de demander au Gouvernement flamand d'être entendu et préparer sa défense, et que cette formalité ne soit pas imposée lorsque le recours émane du demandeur lui-même. Dans ce dernier cas, c'est au demandeur du permis qu'il appartient de rédiger le recours, de motiver son dossier et d'y adjoindre les pièces nécessaires. Il en va de même lorsque le recours émane du collègue des bourgmestre et échevins ».

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 53, § 2, alinéa 1er, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, dans sa rédaction antérieure à la modification apportée par le décret du 21 novembre 2003, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, s'il est interprété en ce sens qu'il établit une distinction fondée sur la nature des pièces qui doivent être notifiées au demandeur d'un permis, selon que le recours formé auprès du Gouvernement flamand émane du fonctionnaire délégué ou émane du demandeur ou du collège des bourgmestre et échevins.

- Cette même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, si elle est interprétée en ce sens qu'elle n'établit pas de distinction fondée sur la nature des pièces qui doivent être notifiées au demandeur d'un permis, selon que le recours formé auprès du Gouvernement flamand émane du fonctionnaire délégué ou émane du demandeur ou du collège des bourgmestre et échevins.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 26 avril 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts