

Numéro du rôle : 4985
Arrêt n° 107/2011 du 16 juin 2011

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 53, § 2, alinéas 2 et 3, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu'il a été modifié par l'article 67, 2°, du décret du 21 novembre 2003, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 205.505 du 21 juin 2010 en cause de Claude Fievez contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 30 juin 2010, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 53, § 2, alinéas 2 et 3, du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, interprété en ce sens que la nouvelle réglementation qu'il contient en ce qui concerne les formalités d'introduction d'un recours administratif par le fonctionnaire délégué et le collège des bourgmestre et échevins s'applique également aux recours administratifs faisant l'objet d'une nouvelle décision après un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat qui est postérieur à l'entrée en vigueur de cette nouvelle réglementation et dans lequel a été constatée une violation des formalités antérieurement en vigueur pour l'introduction d'un recours administratif, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique, avec l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, en ce qu'une distinction est opérée entre ceux qui, par suite de cette réglementation, ne peuvent invoquer l'avantage d'une telle décision juridictionnelle et ceux qui peuvent invoquer l'avantage d'une autre décision juridictionnelle ? ».

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

- Claude Fievez, demeurant à 1930 Kraainem, chaussée de Malines 366;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 5 avril 2011 :

- ont comparu :

. Me M. Daelemans *loco* Me D. Lindemans, avocats au barreau de Bruxelles, pour Claude Fievez;

. Me P. Aerts, avocat au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et F. Daoût 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 9 décembre 1999, Claude Fievez a introduit une demande de permis d'urbanisme auprès du collège des bourgmestre et échevins de la commune de Kraainem en vue de modifier l'affectation d'une habitation en immeuble de bureaux. Sur la base de l'avis défavorable du fonctionnaire délégué, le collège des bourgmestre et échevins refuse le permis demandé. Le 6 novembre 2000, la députation permanente du Conseil provincial du Brabant flamand fait droit au recours administratif formé par Claude Fievez et accorde le permis demandé. Le 12 septembre 2001, le ministre flamand compétent pour l'aménagement du territoire fait droit au recours administratif formé par le fonctionnaire délégué et annule l'arrêté de la députation permanente du 6 novembre 2000. Par son arrêt n° 154.882 du 14 février 2006, le Conseil d'Etat annule la décision précitée du 12 septembre 2001 en raison d'une violation de l'article 53, § 2, alinéa 1er, du décret relatif à l'aménagement du territoire, parce que le dossier mentionné dans le recours n'a pas été fourni au demandeur lors de l'introduction du recours administratif par le fonctionnaire délégué. Claude Fievez adresse à l'administration un rappel pour pli recommandé, dans lequel il demande avec insistance de considérer comme formellement irrecevable le recours du fonctionnaire délégué, en faisant référence, entre autres, à « l'autorité de chose jugée de l'arrêt du Conseil d'Etat ». Le 21 août 2006, le ministre flamand compétent pour l'aménagement du territoire décide de déclarer recevable et fondé le recours administratif formé par le fonctionnaire délégué et annule l'arrêté de la députation permanente du 6 novembre 2000. Claude Fievez demande au ministre de retirer sa décision. Le 5 décembre 2006, le ministre flamand compétent pour l'aménagement du territoire décide de retirer la décision du 21 août 2006 et de déclarer recevable et fondé le recours administratif formé par le fonctionnaire délégué et il annule l'arrêté de la députation permanente du 6 novembre 2000. Claude Fievez introduit auprès du juge *a quo* un recours en annulation de la décision précitée du 5 décembre 2006.

Le juge *a quo* constate que l'article 53, § 2, alinéa 1er, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu'il était applicable lors de l'introduction, par le fonctionnaire délégué, du recours administratif ayant abouti à la décision attaquée, a été complété dans l'intervalle. L'article 67, 2°, 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, a inséré deux nouveaux alinéas après l'article 53, § 2, alinéa 1er, précité. Selon le juge *a quo*, la décision attaquée doit en principe être examinée selon les règles de droit qui étaient applicables au moment où elle a été prise. La question se pose toutefois de savoir si cette nouvelle disposition, qui – conformément à l'article 70 du décret précité du 21 novembre 2003 – est entrée en vigueur le 8 février 2004, s'applique ou non au recours administratif, formé par le fonctionnaire délégué le 22 décembre 2000, qui a abouti à la décision attaquée. Le juge *a quo* estime que, contrairement à ce qu'affirme Claude Fievez en ordre principal, la validité du recours administratif formé par le fonctionnaire délégué le 22 décembre 2000 doit être appréciée en fonction de la nouvelle réglementation décrétale.

En ordre subsidiaire, Claude Fievez demande de poser une question préjudicielle au sujet de la compatibilité de la disposition ainsi interprétée avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique et avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Après avoir étendu à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention la question préjudicielle proposée, le juge *a quo* rouvre les débats et pose la question préjudicielle précitée.

## III. *En droit*

- A -

A.1.1. Claude Fievez observe préalablement que la disposition en cause a un effet rétroactif. Le justiciable ne pouvait connaître avant le 21 novembre 2003 la nouvelle règle de procédure assouplissant les conditions de recevabilité du recours administratif. Ce n'est que par le décret portant cette date que la réglementation a été modifiée en ce sens que seul le recours même doit encore être communiqué à peine de nullité. Le fait qu'il s'agit d'une disposition rétroactive ressort également des termes mêmes de l'article 67, 2°, *in fine*, du décret du 21 novembre 2003, qui a inséré un deuxième et un troisième alinéas dans l'article 53, § 2, du décret relatif à

l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996. Une disposition qui modifie les effets des comportements adoptés dans le passé n'est pas conforme, selon Claude Fievez, au principe de la sécurité juridique. Une telle disposition ne peut se justifier que lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ou au bon fonctionnement ou à la continuité du service public.

Claude Fievez observe encore que le Conseil d'Etat, dans son arrêt n° 154.882 du 14 février 2006, a jugé qu'une formalité substantielle avait été violée en raison de la non-communication du dossier lors de la notification du recours au demandeur, de sorte que le recours du fonctionnaire délégué était irrecevable.

A.1.2. Claude Fievez soutient que les normes de contrôle mentionnées dans la question préjudicielle sont violées. Sur la base de la nouvelle disposition décrétales, le ministre a considéré comme recevable le recours précédemment déclaré irrecevable par le Conseil d'Etat. Le Conseil d'Etat a estimé, dans sa décision de renvoi, que le nouveau décret du 21 novembre 2003 avait pour effet que le ministre pouvait appliquer la nouvelle réglementation aux recours qui avaient été introduits précédemment mais au sujet desquels le Conseil d'Etat n'avait statué qu'après l'entrée en vigueur du nouveau décret. La décision du ministre de juger le recours recevable trouve son origine dans la nouvelle disposition décrétales, qui permet donc au ministre de prendre une décision contraire à l'autorité de chose jugée de l'arrêt du Conseil d'Etat. La violation d'une décision passée en force de chose jugée constitue, selon Claude Fievez, une violation du droit à une bonne administration de la justice, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et du droit de propriété, garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention. Aucune circonstance ne peut justifier que des normes législatives remettent en cause des décisions de justice passées en force de chose jugée : elles violent toujours les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles privent une catégorie de personnes de l'avantage d'une décision de justice devenue définitive (arrêts n<sup>os</sup> 17/2000, 49/2002, 14/2005 et 20/2006). De même, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé à plusieurs reprises qu'une intervention législative avec effet rétroactif ne pouvait rendre impossible l'exécution d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée, la retarder de manière excessive ou remettre en cause le motif de la décision. Par ailleurs, une éventuelle justification de la rétroactivité est sans effet dans ce cas. De surcroît, une telle justification fait défaut en l'espèce. Pour Claude Fievez, il ressort des travaux préparatoires de la disposition en cause qu'elle vise à mettre en cause des décisions de justice passées en force de chose jugée.

A.1.3. En ordre subsidiaire, Claude Fievez soutient qu'en appliquant la disposition en cause, qui a un effet rétroactif, le ministre intervient dans une procédure pendante. En outre, l'application de cette norme rétroactive influence le déroulement de ce procès, en ce sens qu'une erreur de procédure irréparable est considérée comme inexistante. Une telle intervention ne saurait se justifier que sur la base de circonstances exceptionnelles ou de motifs impérieux d'intérêt général, inexistantes en l'espèce.

A.2.1. Le Gouvernement flamand souligne que la disposition en cause, telle qu'elle a été modifiée par le décret du 21 novembre 2003, donne à l'administration la possibilité – inexistante, selon la jurisprudence, sous l'empire de la réglementation précédemment en vigueur – de réparer des manquements liés à la notification, au demandeur, du recours administratif formé par le fonctionnaire délégué ou par le collègue des bourgmestre et échevins, pour autant que ces manquements ne concernent pas la notification au demandeur d'une copie du recours attestant la date à laquelle le recours a été formé et les motifs sur lesquels le recours est fondé, avec les annexes éventuelles, rédigées à l'appui de ce recours et qui en font partie intégrante. Sur la base de l'article 53, § 2, actuel, il est désormais possible de remédier aux manquements à l'obligation mentionnée au premier alinéa, 2° et 3°, de cette disposition, aussi bien à l'égard des recours qui ont été introduits avant l'entrée en vigueur du décret du 21 novembre 2003 qu'à l'égard des recours sur lesquels il sera à nouveau statué, à la suite d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat prononcé après l'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition. Selon le Gouvernement flamand, les décisions définitives prononcées antérieurement continuent d'exister, comme le font apparaître les termes du troisième alinéa de l'article 53, § 2, et les travaux préparatoires de cette disposition.

A.2.2. Selon le Gouvernement flamand, l'exercice des missions décrétales de l'administration a été sensiblement entravé par la jurisprudence du Conseil d'Etat, qui a rendu particulièrement vulnérable l'intervention de l'administration, parce que cette intervention pouvait constamment être attaquée (avec succès), par référence à cette jurisprudence, sur la base de dispositions auxquelles, de manière imprévisible, une interprétation particulièrement stricte a été donnée. A cet égard, le Gouvernement flamand cite un certain nombre d'arrêts du Conseil d'Etat rendus depuis 1974.

Le Gouvernement flamand renvoie également à la jurisprudence dans laquelle le Conseil d'Etat applique l'article 53, § 2, (ancien) en ce sens que le fonctionnaire délégué ou le collègue des bourgmestre et échevins doit fournir au demandeur non seulement une copie de la requête, mais également simultanément une copie de l'intégralité du dossier – c'est-à-dire le dossier de demande du demandeur même, l'avis et les décisions. Cette jurisprudence néglige donc le but visé par l'article 53, § 2, à savoir permettre au demandeur d'assister à armes égales à l'audition en vue de défendre ses droits sur le fond. Etant donné que cette jurisprudence ne permettait pas de rectifier ce « vice de forme », le législateur a adopté la disposition en cause, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires, en vue de renforcer à nouveau la position des pouvoirs publics, affaiblie par la jurisprudence précitée. Sur la base de la disposition actuellement en vigueur, il est possible de remédier aux manquements en matière de communication du recours au demandeur. Ceux-ci peuvent résulter de l'absence, lors de la notification du recours, soit d'un inventaire des autres pièces envoyées au Gouvernement flamand et pas au demandeur, soit du nom de l'instance chargée de l'examen préparatoire du recours devant le Gouvernement flamand, du fait que l'intéressé peut demander à l'adresse de cette instance d'être entendu, de consulter le dossier et d'en obtenir des copies.

A.2.3. Le Gouvernement flamand soutient qu'une distinction entre les décisions définitives précédant l'entrée en vigueur de la disposition en cause et les décisions ultérieures à cette entrée en vigueur ne violent aucunement les normes de contrôle mentionnées dans la question préjudicielle. Cette disposition laisse totalement intactes les décisions juridictionnelles définitives dans les affaires pour lesquelles les débats ont été clôturés avant le 8 février 2004 – date de l'entrée en vigueur du décret du 21 novembre 2003 – et qui ont constaté une violation de la formalité en question. La mesure en cause ne vise aucunement à intervenir dans des décisions juridictionnelles définitives. Une modification décrétales intervenant à un moment où il n'est pas encore rendu de décision définitive n'affecte pas la sécurité juridique. La différence de traitement en cause est fondée sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée, de sorte que les articles 10 et 11 ne sont pas violés.

A.2.4. Selon le Gouvernement flamand, les garanties contenues dans l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne sont pas davantage violées. Il soutient que le décret du 21 novembre 2003, qui a modifié l'article 53, § 2, n'a même pas effet rétroactif. Des dispositions qui permettent de remédier à des vices de forme n'ont pas effet rétroactif à l'égard des recours administratifs sur lesquels il doit être à nouveau statué à la suite d'un arrêt d'annulation prononcé avant l'entrée en vigueur du décret du 21 novembre 2003. L'article 67, 2°, de ce décret, qui a inséré un deuxième et un troisième alinéas dans l'article 53, § 2, entre en vigueur dix jours après sa publication au *Moniteur belge* et ne rétroagit donc pas. Renvoyant aux arrêts n<sup>os</sup> 86/95 et 20/96, le Gouvernement flamand soutient que la règle de procédure en cause s'applique immédiatement aux procédures pendantes. Ceci n'implique aucune rétroactivité, puisque ce qui a eu lieu dans le passé n'est pas modifié par la nouvelle règle de procédure.

A.2.5. Le Gouvernement flamand estime que la mesure en cause ne viole pas davantage l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. On ne saurait déduire d'un arrêt d'annulation d'une décision rejetant une demande de permis d'urbanisme (arrêt n<sup>o</sup> 139/2007) le droit d'obtenir ce permis, *a fortiori* lorsque l'annulation a été prononcée sur la base de motifs purement formels, de sorte que le demandeur n'a aucune attente légitime au droit de construire. La mesure en cause ne rompt du reste aucunement l'équilibre entre l'intérêt général et l'intérêt individuel allégué du demandeur.

A.3. Claude Fievez réplique que la jurisprudence du Conseil d'Etat n'est pas imprévisiblement sévère, puisque cette jurisprudence existe déjà depuis 1974. De surcroît, la réglementation originaire n'était pas défectueuse, puisqu'elle offrait des garanties plus larges en matière d'égalité des armes.

Contrairement à l'affirmation du Gouvernement flamand selon laquelle la notification du recours suffit en soi pour donner au demandeur l'occasion de vérifier si le recours du fonctionnaire délégué a été régulièrement formé, il est bel et bien pertinent, selon Claude Fievez, que soient également fournies à cet égard, les pièces du dossier administratif. En effet, les parties doivent disposer du même dossier pour pouvoir exercer pleinement leurs droits de défense, de sorte que l'égalité des armes soit garantie.

Selon Claude Fievez, le législateur décrétales est bel et bien intervenu de manière rétroactive. En effet, la disposition décrétales ultérieure a pour conséquence que des faits antérieurs sont censés avoir été soumis dès le début à la nouvelle règle de droit. Les arrêts n<sup>os</sup> 86/95 et 20/96, auxquels renvoie le Gouvernement flamand,

confirment ce point de vue. Le fait que la nouvelle disposition décrétaie soit entrée en vigueur dix jours après sa publication au *Moniteur belge* n'implique aucunement que cette disposition ne serait pas rétroactive pour ce motif.

Le Gouvernement flamand néglige d'avancer des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général pouvant justifier une intervention dans une procédure pendante. La recherche d'un bon aménagement du territoire ne constitue pas un motif suffisant à cette fin.

En ce qui concerne la violation du droit de propriété, Claude Fievez considère qu'une décision de justice passée en force de chose jugée constitue un droit d'action qui peut être considéré comme une propriété au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne précitée.

A.4. Le Gouvernement flamand maintient que la mesure en cause n'a pas d'effet rétroactif. Un effet immédiat n'équivaut pas à un effet rétroactif. Au demeurant, la question se pose de savoir si la discussion sur le caractère rétroactif ou non est bien pertinente. Plus pertinente est la question de savoir si l'autorité publique, lorsque son acte est déclaré nul en raison d'erreurs de forme et de procédure, a le droit de réparer un vice de forme par une initiative législative, même avec effet rétroactif, si cela est nécessaire à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Il s'agit en l'espèce de rectifier une illégalité externe visant des aspects concernant non pas le contenu de la décision, mais l'auteur et la forme. Une illégalité purement externe peut en principe toujours être réparée. Les intérêts particuliers, à savoir une décision sur le contenu de la contestation, sont garantis. Selon le Gouvernement flamand, la disposition en cause vise à préserver l'intérêt général, à savoir un bon aménagement du territoire.

- B -

B.1.1. L'article 53, § 2, alinéas 1er, 2 et 3, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, dispose :

« 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.

La notification au demandeur comporte au moins :

1° sous peine de nullité, une copie du recours, attestant la date à laquelle le recours a été introduit et les motifs sur lesquels est fondé le recours, avec des annexes éventuelles, établies pour étayer ce recours et qui en font partie intégrante;

2° un inventaire des autres pièces envoyées au Gouvernement flamand et pas au demandeur;

3° le nom de l'instance chargé[e] de l'examen préparatoire du recours auprès du Gouvernement flamand, le fait que l'intéressé peut demander à l'adresse de cette instance d'être entendu par le Gouvernement flamand ou son délégué, le droit de consulter le dossier et d'en obtenir des copies. Lorsque le demandeur, le Gouvernement flamand ou l'instance

chargée de l'examen préparatoire du recours auprès du Gouvernement flamand, constate qu'il n'est pas satisfait à l'obligation visée au premier alinéa [lire : alinéa 2], 2° et 3°, il y a lieu d'y remédier en cette phase.

Sans préjudice des décisions juridictionnelles définitives établissant une violation des prescriptions de forme, l'alinéa précédent s'applique également aux recours introduits avant l'entrée en vigueur de cette disposition, ainsi qu'aux recours qui feront l'objet d'une nouvelle décision après un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat ».

B.1.2. La question préjudicielle concerne les alinéas 2 et 3 de l'article 53, § 2, précité, qui ont été insérés par l'article 67, 2°, du décret du 21 novembre 2003.

Conformément à l'article 70 dudit décret, ces dispositions sont entrées en vigueur le 8 février 2004.

B.2.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité de ces dispositions avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à ladite Convention, lorsque l'article 53, § 2, alinéas 2 et 3, précité, est interprété en ce sens que la nouvelle réglementation qu'il contient en ce qui concerne les formalités d'introduction d'un recours administratif par le fonctionnaire délégué et par le collège des bourgmestre et échevins s'applique également aux recours administratifs faisant l'objet d'une nouvelle décision après un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat postérieur à l'entrée en vigueur de cette nouvelle réglementation et constatant une violation des formalités antérieurement en vigueur pour l'introduction d'un recours administratif. Une différence de traitement serait ainsi instaurée entre les personnes qui, par suite de cette réglementation, ne peuvent invoquer le bénéfice d'une telle décision juridictionnelle et les personnes qui peuvent invoquer le bénéfice d'une autre décision juridictionnelle.

B.2.2. La Cour répond à la question préjudicielle dans l'interprétation donnée par le juge *a quo* aux dispositions en cause.

B.3. Les travaux préparatoires des dispositions en cause mentionnent :

« Deux alinéas sont ajoutés à la suite de l'article 53, § 2, alinéa 1er.

Cet ajout de deux alinéas fait suite à la jurisprudence du Conseil d'Etat, telle qu'elle est formulée dans l'arrêt n° 47.820 du 9 juin 1994, en cause de Beauprez.

Dans cet arrêt, les formalités que doivent respecter le fonctionnaire délégué ou le collège des bourgmestre et échevins ont été définies comme suit : ' l'article 55, § 2, alinéa 1er, de la loi organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme oblige le fonctionnaire délégué à notifier lui-même le recours au demandeur. Seule la notification du recours permet au demandeur de vérifier si le recours du fonctionnaire délégué a été dûment introduit. La communication du recours informe le demandeur de la date de l'introduction du recours, de l'instance auprès de laquelle ce recours a été introduit et des motifs sur lesquels celui-ci est fondé '.

Etant donné que la jurisprudence ne s'est pas référée seulement aux formalités énumérées dans l'arrêt Beauprez, il est remédié à certaines faiblesses; il a en effet été jugé nécessaire de redéfinir et de détailler à nouveau les formalités que la jurisprudence associe au § 2. Cette intervention tient compte de certaines évolutions dans la jurisprudence du Conseil d'Etat.

Dans l'arrêt n° 33.645 du 19 décembre 1989 en cause de Scheers, le Conseil d'Etat a jugé qu'il ressortait des travaux préparatoires de la loi du 22 décembre 1970, qui a notamment modifié en profondeur l'article 55 de la loi du 29 mars 1962, que l'audition du demandeur de l'autorisation, du collège des bourgmestre et échevins qui a pris la décision initiale et du fonctionnaire délégué territorialement compétent était entendu comme un moyen d'examiner la demande de manière contradictoire, selon un double degré de juridiction, les parties citées étant mises sur un pied d'égalité.

C'est la raison pour laquelle le demandeur doit, selon le Conseil d'Etat, disposer des mêmes informations que les deux autres parties dans l'affaire.

Selon cette jurisprudence, le droit d'être entendu fait naître, pour le demandeur, le droit de consulter les pièces du dossier dont il doit être tenu compte lors de l'examen de la demande et lors de la prise de décision qui découle de cet examen, et, en tout cas, des pièces exposant des arguments allant à l'encontre de l'octroi de l'autorisation demandée, pour qu'il puisse utilement faire valoir son droit de défendre ses intérêts devant le ministre ou son délégué, prévu par l'article 55 de la loi du 29 mars 1962.

Pour satisfaire aux conditions posées par l'arrêt Scheers, l'instance qui introduit le recours communique au demandeur un certain nombre de données complémentaires :

' 2° un inventaire des autres pièces envoyées au Gouvernement flamand et pas au demandeur;

3° le nom de l'instance chargée de l'examen préparatoire du recours auprès du Gouvernement flamand, le fait que l'intéressé peut demander à cette instance d'être entendu par le Gouvernement flamand ou son délégué, de consulter le dossier et d'en obtenir des copies. '.

Ces données complémentaires permettent au demandeur de se défendre en toute connaissance de cause lors de l'audition.



Jusqu'à présent, la jurisprudence n'a pas admis que des vices dans des procédures d'examen contradictoire de demandes d'autorisation urbanistique ou de permis de lotir puissent être rectifiés par l'administration (C.E., n° 50.555 du 1er décembre 1994, en cause de Vandecasteele).

Etant donné que la jurisprudence du Conseil d'Etat ne fournit aucun appui pour de telles rectifications, il est nécessaire de prévoir cette possibilité par le biais d'une disposition décrétable.

Cette possibilité est donc prévue dans un troisième alinéa. Il est dit également qu'elle vaut aussi pour les recours déjà pendants qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision, ainsi que pour les recours qui feront l'objet d'une nouvelle décision après un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat à venir » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1800/1, p. 25).

B.4. Les dispositions en cause permettent de rectifier certains vices dans la procédure de notification du recours au demandeur. Il ressort des travaux préparatoires précités que l'adoption de ces dispositions fait suite à la jurisprudence du Conseil d'Etat, selon laquelle certains vices de forme ne peuvent être rectifiés par l'autorité publique.

L'énumération de ces vices est limitative : absence d'inventaire des autres pièces envoyées au Gouvernement flamand et pas au demandeur; non-communication du nom de l'instance chargée de l'examen préparatoire du recours introduit auprès du Gouvernement flamand; absence d'information quant au fait que l'intéressé peut demander à cette instance d'être entendu, de consulter le dossier et d'en obtenir des copies (article 53, § 2, alinéa 2, 2° et 3°).

Sans préjudice des décisions juridictionnelles définitives, cette réglementation s'applique non seulement aux recours administratifs introduits à partir du 8 février 2004, mais également aux recours introduits avant cette date, sur lesquels le ministre compétent doit encore se prononcer, ainsi qu'aux recours introduits avant cette date, qui ont donné lieu à une décision annulée ensuite par le Conseil d'Etat et sur lesquels le ministre compétent doit à nouveau se prononcer (article 53, § 2, alinéa 3). La question préjudicielle concerne ce dernier cas.

B.5. La partie requérante devant la juridiction *a quo* fait valoir, en ordre principal, que les dispositions en cause, qui seraient rétroactives, auraient une incidence sur des décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée. En ordre subsidiaire, elle estime que ces

dispositions rétroactives permettraient une intervention dans des litiges pendants, sans que cette intervention soit justifiée par des circonstances exceptionnelles ou par des motifs impérieux d'intérêt général.

*Quant à l'effet dans le temps des dispositions en cause*

B.6.1. Les dispositions en cause sont entrées en vigueur le 8 février 2004, dix jours après la publication du décret du 21 novembre 2003 au *Moniteur belge* du 29 janvier 2004. Elles ne prévoient aucune mesure transitoire en ce qui concerne les recours introduits avant leur entrée en vigueur et encore pendants et sont par conséquent d'application immédiate, conformément aux principes généraux qui régissent l'effet dans le temps des normes juridiques.

Une règle ne peut être qualifiée de rétroactive que si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitifs au moment où elle est entrée en vigueur.

B.6.2. Les dispositions en cause instaurent, eu égard à la date de leur entrée en vigueur - en l'occurrence le 8 février 2004 -, une distinction entre les personnes qui se trouvent dans des situations juridiques régies par la règle antérieure et les personnes qui se trouvent dans des situations juridiques régies par la règle nouvelle. Semblable distinction ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. A peine de rendre impossible toute modification législative, il ne peut être considéré qu'une disposition nouvelle viole les articles constitutionnels précités par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne et pour le seul motif qu'elle déjouerait les calculs de ceux qui se sont fiés à la situation ancienne ou qu'elle déjouerait les attentes d'une partie à un procès.

B.6.3. Si le législateur décréte estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et il n'est pas tenu, en principe, de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou l'absence d'un tel régime entraîne une différence de traitement non susceptible de

justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Tel est le cas lorsqu'il est porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général puisse justifier l'absence d'un régime transitoire.

B.6.4. En prévoyant la possibilité de rectifier certains vices dans la procédure de notification du recours au demandeur d'une autorisation urbanistique, les dispositions en cause ne portent pas atteinte à des attentes légitimes qui l'emporteraient sur l'objectif poursuivi par le législateur décrétoal, qui est de mener une politique efficace en matière d'aménagement du territoire.

En outre, le législateur décrétoal vise uniquement les vices de forme énumérés de manière limitative et laisse intacte la sanction de nullité, lorsque la notification au demandeur ne comporte pas une copie du recours attestant la date à laquelle celui-ci a été introduit et les motifs sur lesquels il est fondé, avec des annexes éventuelles, établies pour étayer ce recours et qui en font partie intégrante (article 53, § 2, alinéa 2, 1°).

B.6.5. Il ressort de ce qui précède que les dispositions en cause, en ce qu'elles sont d'application immédiate, ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique.

*Quant à l'effet des dispositions en cause sur des décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée*

B.7.1. Selon un principe fondamental de notre ordre juridique, les décisions juridictionnelles ne peuvent être modifiées que par la mise en œuvre de voies de recours. Les dispositions en cause ne peuvent en aucun cas aboutir à mettre en cause des décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée. Si elles poursuivaient un tel objectif, elles violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles priveraient une catégorie de personnes du bénéfice de décisions juridictionnelles devenues définitives, ce qu'aucune

circonstance ne pourrait justifier. Il s'agit en effet d'un des principes essentiels de l'Etat de droit.

B.7.2. Il ressort de la phrase introductive de l'article 53, § 2, alinéa 3, - « Sans préjudice des décisions [juridictionnelles] définitives établissant une violation des prescriptions de forme, » - que la mesure en cause n'est pas applicable aux décisions juridictionnelles passées en force de chose jugée. Ceci est confirmé par les travaux préparatoires relatifs à cette disposition, mentionnés en B.3 : la mesure s'applique aux « recours déjà pendants qui n'ont pas encore fait l'objet d'une décision », mais aussi aux « recours qui feront l'objet d'une nouvelle décision après un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat à venir ».

B.7.3. Le législateur décrétoal a donc clairement indiqué que l'autorité de chose jugée des décisions juridictionnelles qui ont été rendues, notamment par le Conseil d'Etat, ne peut être remise en cause. Cette autorité de chose jugée s'étend aux motifs qui constituent le soutien nécessaire du dispositif. Elle interdit à l'autorité dont l'acte a été annulé de reprendre le même acte sans corriger l'irrégularité sanctionnée.

Etant donné qu'il n'a pas pour effet de rendre le décret applicable aux affaires qui ont fait l'objet d'une décision juridictionnelle définitive et de couvrir un vice de procédure ayant motivé l'annulation par le Conseil d'Etat, l'article 53, § 2, alinéa 3, n'est pas rétroactif et ne porte pas atteinte à l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'Etat qui ont été rendus avant l'entrée en vigueur de cette disposition et qui ont annulé une décision administrative de rejet d'une demande de permis d'urbanisme.

B.7.4. Le contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à ladite Convention, ne conduit pas à une autre conclusion.

*Quant à l'effet des dispositions en cause sur les litiges pendants*

B.8.1. Ainsi que la Cour l'a déjà jugé à plusieurs reprises, l'annulation d'une décision par une juridiction, pour cause de violation d'une formalité substantielle lors de son adoption, ne peut avoir pour effet que le législateur soit dans l'impossibilité de remédier à l'insécurité juridique qui en résulte (cf. notamment l'arrêt n° 64/2008 du 17 avril 2008, B.29.4 et B.47.4).

La seule existence d'un recours devant le Conseil d'Etat n'empêche pas que les irrégularités dont pourrait être entaché l'acte attaqué puissent être redressées avant même qu'il soit statué sur ledit recours (cf. entre autres l'arrêt n° 166/2008, B.13).

B.8.2. L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement [...] par un tribunal [...] qui décidera [...] des contestations sur ces droits et obligations de caractère civil [...] ».

Cette règle s'oppose à l'ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice dans le but d'influencer l'issue d'une procédure juridictionnelle pendante, sauf pour d'impérieux motifs d'intérêt général (CEDH, grande chambre, 28 octobre 1999, *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France*, § 57; CEDH, 27 avril 2004, *Gorraiz Lizarraga et autres c. Espagne*, § 64; CEDH, grande chambre, 29 mars 2006, *Scordino c. Italie*, § 126; CEDH, 21 juin 2007, *SCM Scanner de l'Ouest Lyonnais et autres c. France*, § 28; CEDH, 17 juillet 2008, *Sarnelli c. Italie*, § 34).

L'effet, la méthode et le moment de l'ingérence du pouvoir législatif révèlent son but (CEDH, grande chambre, *Zielinski et Pradal et Gonzalez et autres c. France*, 28 octobre 1999, § 58; CEDH, 28 juin 2001, *Agoudimos et Cefallonian Sky Shipping Co. c. Grèce*, § 31).

B.8.3. Comme il a déjà été constaté plus haut, les dispositions en cause ne sont pas rétroactives mais bien d'application immédiate aux recours administratifs encore pendants, y compris ceux sur lesquels l'autorité administrative est appelée à statuer à nouveau après un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat. Le législateur décrétoal n'a donc pas porté atteinte aux attentes légitimes des parties à un procès.

L'intervention du législateur décrétoal ne saurait être réputée avoir eu pour seul but d'influencer l'issue de litiges pendants, les travaux préparatoires mentionnés en B.3 démontrant que cette intervention législative était dictée par le souci d'établir, à la suite de la jurisprudence du Conseil d'Etat, un équilibre entre, d'une part, les droits des particuliers, et, d'autre part, la mission de l'autorité publique de statuer sur des recours en matière d'aménagement du territoire.

En outre, l'existence même du recours en annulation que la partie requérante a introduit devant le Conseil d'Etat et de la présente procédure devant la Cour montre que cette partie n'a pas été privée de son droit à un recours juridictionnel.

B.8.4. Le contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 53, § 2, alinéas 2 et 3, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu'il a été modifié par l'article 67, 2°, du décret du 21 novembre 2003, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à ladite Convention.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 16 juin 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt