

Numéro du rôle : 6063
Arrêt n° 158/2015 du 4 novembre 2015

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 228.690 du 7 octobre 2014 en cause de D.Q. contre Frank Mols, la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et la députation du conseil provincial d'Anvers, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 17 octobre 2014, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne viole-t-il pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution en réservant la qualité de partie intervenante dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations à 'l'intéressé visé à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er (dudit Code)' et en excluant dès lors et en traitant donc différemment l'intéressé qui n'est pas visé à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, susdit, en particulier celui qui ne bénéficie pas de la qualité de partie intervenante prévue par l'article 4.8.21, § 1er, précité, au motif qu'étant dans l'impossibilité d'invoquer des désagréments ou des inconvénients directs ou indirects, il n'a pas pu, conformément à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, dudit Code, introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations contre la décision de refus de la députation, en raison de la suite favorable donnée à sa réclamation contre la demande de permis de lotir,

même si l'intéressé a intérêt à la solution de l'affaire parce que (1) notification lui a été faite à titre individuel, en tant que propriétaire d'une parcelle voisine, dans le cadre de l'enquête publique sur une demande de permis de lotir, (2) il a alors déposé une réclamation à la suite de laquelle le collège des bourgmestre et échevins a refusé la demande de permis de lotir et (3) il a, enfin, également introduit un mémoire en intervention devant la députation provinciale avant que l'audience, demandée au niveau du recours administratif par le demandeur du permis de lotir, ait eu lieu,

tout ceci alors qu'en outre, l'article 21bis, général, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat accorde la qualité de partie intervenante à ' [celui] qui [a] intérêt à la solution de l'affaire ', en d'autres termes sans pouvoir ou devoir se limiter aux implications de la décision prise par l'autorité administrative mais en ayant égard plus largement à toutes les implications possibles de la décision que l'autorité administrative pouvait prendre et peut encore prendre aussi, le cas échéant après un arrêt d'annulation,

compte tenu du fait que le Code flamand de l'aménagement du territoire, en particulier son article 4.8.32, ne prévoit pas non plus de tierce opposition pour toute personne n'ayant pas été dûment appelée à la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- D.Q., assisté et représenté par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers;
- la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et Frank Mols, assistés et représentés par Me J. Bosquet, avocat au barreau d'Anvers;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me M.E. Storme, avocat au barreau de Gand.

Par ordonnance du 15 juillet 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 16 septembre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 16 septembre 2015.

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 Conseil d'Etat est saisi du recours en cassation introduit par D.Q. contre un arrêt du Conseil pour les contestations des autorisations annulant la décision de la députation du 18 octobre 2012 refusant un permis de lotir et chargeant la députation de prendre une nouvelle décision.

D.Q. déclare avoir un intérêt à agir contre l'arrêt du Conseil pour les contestations des autorisations, conformément à l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Il déclare que lors de l'enquête publique ouverte à la suite de la demande de permis de lotir, il a introduit une réclamation et ensuite déposé un mémoire auprès de la députation. La circonstance qu'il n'était pas partie au procès dans la procédure menée devant le Conseil pour les contestations des autorisations n'est pas pertinente pour apprécier son intérêt au recours, parce que « l'introduction de la procédure d'annulation auprès du Conseil pour les contestations des autorisations n'a, en l'espèce, jamais (dûment) été annoncée », alors qu'il a la qualité d'intéressé au sens de l'article 4.8.11, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

A titre subsidiaire, il demande qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour.

Frank Mols et la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen », qui avaient demandé le permis de lotir et qui sont parties défenderesses devant le Conseil d'Etat, allèguent que le pourvoi en cassation n'est pas recevable. Ils font valoir que seule une partie au procès lésée par la décision du Conseil pour les contestations des autorisations a la qualité requise pour introduire le recours en cassation et que ceci n'a rien à voir avec l'intérêt dont il faut justifier devant le Conseil d'Etat, au sens de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. D'après eux, la question préjudicielle n'est donc pas utile.

Le Conseil d'Etat relève qu'un recours en cassation contre un arrêt du Conseil pour les contestations des autorisations peut être introduit uniquement par une partie qui était impliquée dans cet arrêt, dans le respect des règles de procédure prévues en la matière.

Le Conseil d'Etat constate que la partie requérante n'était pas partie à la cause ayant mené à l'arrêt contesté. Il estime qu'il s'ensuit que la question préjudicielle est effectivement utile.

Le Conseil d'Etat décide dès lors de poser une question préjudicielle à propos de l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

III. En droit

- A -

A.1.1. D.Q. expose qu'en sa qualité de propriétaire d'un fonds attenant à une parcelle pour laquelle Frank Mols a demandé un permis de lotir au nom de la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen », il a introduit une réclamation dans le cadre de l'enquête publique ouverte à la suite de cette demande de permis de lotir. La commune lui a signalé par lettre que la demande de permis de lotir avait été refusée.

Le demandeur, Frank Mols, a introduit un recours auprès de la députation contre la décision de refus du collègue des bourgmestre et échevins.

Bien que D.Q. déclare ne pas avoir été informé de l'introduction de ce recours, il a déposé un mémoire en intervention auprès de la députation. Il affirme que sa demande d'être avisé de la date de l'audience de la députation est restée sans réponse.

Il a constaté par hasard que le Conseil pour les contestations des autorisations avait publié sur son site Web un arrêt n° A/2014/0175, du 11 mars 2014, dans lequel le Conseil décidait que le recours introduit contre la décision de refus de la députation était fondé.

A la suite de son recours en cassation contre cet arrêt, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle précitée.

A.1.2. D.Q. déclare qu'il n'a pas reçu de copie de la requête introduite devant le Conseil pour les contestations des autorisations, pas plus qu'il n'a été informé de l'existence d'une affaire introduite devant ce Conseil, alors qu'il s'était manifesté auprès de la commune dans le cadre de l'enquête publique et qu'il avait introduit une réclamation et déposé un mémoire auprès de la députation et demandé à être entendu par celle-ci.

Il dénonce le fait que l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire limite la possibilité d'intervenir dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations aux « intéressés, visés à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er », dudit Code. Cette dernière disposition mentionne en particulier « toute personne physique ou morale à qui la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients ».

Cette définition restrictive a pour conséquence que seules les personnes qui ont intérêt à introduire un recours en annulation devant le Conseil pour les contestations des autorisations peuvent intervenir, à l'exclusion d'autres personnes – parmi lesquelles D.Q. – qui déclarent avoir un intérêt, en tant que riverains, à la solution de l'affaire, mais qui ne peuvent pas intervenir parce que la députation a refusé le permis de lotir et qu'ils n'auraient pas d'intérêt à introduire un recours auprès du Conseil pour les contestations des autorisations.

Le législateur décretaal empêche ainsi le juge administratif de statuer en ayant connaissance de la position de ceux qui veulent défendre la décision contestée.

D.Q. relève que devant le Conseil d'Etat, en vertu de l'article 21bis des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, toute personne qui a un intérêt à la solution de l'affaire peut intervenir. Il ne se justifie pas de ne pas prévoir la même possibilité dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

Il renvoie à l'arrêt n° 228.692 rendu le 7 octobre 2014 par le Conseil d'Etat et fait valoir qu'un intéressé peut être entendu en qualité de « partie intéressée », au sens de l'article 4.7.23, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans la procédure menée devant la députation, alors que l'article 4.8.21 du même Code limite la possibilité d'intervention devant le Conseil pour les contestations des autorisations. On exclut ainsi des intéressés qui peuvent pourtant être impliqués dans la procédure devant la députation.

Selon D.Q., l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire viole dès lors les articles 10, 11 et 23 de la Constitution en refusant à ces personnes la qualité de parties intervenantes.

A.1.3. D.Q. dénonce plus spécifiquement la violation de l'article 23 de la Constitution, qui garantit le droit à la protection d'un environnement sain et le droit à la protection de la santé.

Selon lui, la protection juridique en cas de litiges concernant les droits à la protection d'un environnement sain et de la santé doit permettre au juge de prendre une décision en ayant connaissance du point de vue de ceux qui souhaitent défendre la décision initiale de l'autorité. On ne peut pas exclure ceux qui n'avaient pas d'intérêt à agir devant la députation contre la décision de refus de la commune.

Pour les motifs énoncés à propos des griefs qu'il a formulés concernant la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, D.Q. estime que, *mutatis mutandis*, l'article 23 de la Constitution est également violé.

A.2.1. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle repose sur une lecture erronée de l'article 4.8.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, lu en combinaison avec l'article 4.8.11, § 1er, et avec l'article 4.7.23 du même Code.

A supposer qu'une autorisation puisse causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients à une personne et que celle-ci ait introduit une réclamation contre la demande d'autorisation, il y a lieu en effet d'appliquer les règles suivantes dans les différents cas de figure possibles :

a) si l'autorisation est accordée, cette personne peut introduire un recours devant la députation conformément à l'article 4.7.21, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire;

b) si l'autorisation est refusée et qu'un recours a été introduit devant la députation, la personne peut, si elle a introduit une réclamation contre la demande d'autorisation, demander à être entendue et elle devient une « partie intéressée » dans la procédure (article 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire, comme l'a interprété le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 228.692 précité);

c) si la députation accorde l'autorisation ou rejette le recours contre l'autorisation accordée, la personne peut introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations, conformément à l'article 4.8.11, § 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, en tant que personne à qui l'autorisation peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients, à tout le moins si elle avait demandé à la députation d'être entendue;

d) si la députation refuse l'autorisation après que la personne a introduit un recours contre la décision initiale d'octroi de l'autorisation, cette personne peut toujours intervenir devant le Conseil pour les contestations des autorisations, en qualité de « personne à qui la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients », comme en atteste l'arrêt n° A/2014/0012, du 14 janvier 2014, du Conseil pour les contestations des autorisations. Cela correspond également au texte du décret et ne peut pas être interprété en ce sens qu'il doit déjà y avoir une autorisation mais en ce sens que cela inclut également l'hypothèse dans laquelle il n'y a pas encore d'autorisation mais que l'on peut subir des désagréments ou des inconvénients si une autorisation devait en définitive être accordée, à la suite d'une annulation de la décision de refus. Dans ce cas, il n'y a certes pas encore de désagréments ou d'inconvénients, mais il est toujours possible d'en subir;

e) si la députation refuse à nouveau l'autorisation, cependant que la personne avait demandé à être entendue à la suite d'un recours introduit contre la décision initiale de refus, il y a lieu d'appliquer exactement les mêmes règles que celles prévues dans l'hypothèse (d). Cela ressort clairement de l'arrêt n° A/2013/0753, du 17 décembre 2013, du Conseil pour les contestations des autorisations.

Le Gouvernement flamand considère dès lors que la différence de traitement dénoncée par D.Q. est inexistante. Il ne peut donc y avoir de limitation du droit à la protection d'un environnement sain.

Le Gouvernement flamand conclut que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.2.2. Le Gouvernement flamand estime par ailleurs que la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige. La question est en effet de savoir si le recours en cassation devant le Conseil d'Etat est recevable parce que D.Q. n'était pas partie dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

En effet, D.Q. n'est pas intervenu dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations parce que, selon ses dires, il a seulement en connaissance de l'existence de cette procédure après la publication de l'arrêt rendu par ce Conseil.

Selon le Gouvernement flamand, la motivation donnée par le Conseil d'Etat pour affirmer l'utilité de la question préjudicielle est curieuse : le Conseil d'Etat affirme qu'un recours en cassation ne peut être introduit que par une partie impliquée dans l'arrêt rendu par le Conseil pour les contestations des autorisations et constate que D.Q. n'était pas partie devant ce Conseil, pour ensuite poser une question qui ne porte pas sur l'accès au Conseil d'Etat mais sur les règles d'évaluation par le Conseil des contestations des autorisations d'une intervention qui n'a pas eu lieu.

S'il existait le moindre doute sur le fait que la question préjudicielle appelle une réponse négative, il conviendrait, selon le Gouvernement flamand, de renvoyer l'affaire pour obtenir des précisions sur la pertinence de la question.

A.3.1. La SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et Frank Mols ont déposé un mémoire pour intervenir devant la Cour.

Ils déclarent qu'en tant que partie dans l'affaire devant la juridiction *a quo*, ils n'ont pas à justifier de leur intérêt.

A.3.2. Ils font tout d'abord valoir que la question préjudicielle ne contribue pas à la solution du litige *a quo*.

Le Conseil d'Etat a constaté que D.Q. n'était pas partie dans l'affaire *a quo* mais a estimé, pour des motifs qu'ils qualifient d'incompréhensibles, que la question préjudicielle portant sur l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire était utile.

A.3.3. En ce qui concerne le fond de l'affaire, la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et Frank Mols estiment en premier lieu qu'il n'y a pas, en l'espèce, de catégories comparables de personnes.

La question préjudicielle part d'une comparaison entre des personnes auxquelles la décision d'autorisation contestée devant le Conseil pour les contestations des autorisations peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients et d'autres personnes que celles visées par l'article 4.8.11, § 1er, du Code flamand pour l'aménagement du territoire, qui peuvent introduire un recours auprès du Conseil pour les contestations des autorisations ou souhaitent intervenir devant cette juridiction.

Selon la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et Frank Mols, il y a toutefois lieu d'interpréter l'article 4.8.11, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire en ce sens que seules les personnes susceptibles d'être affectées directement ou indirectement par la décision sur laquelle la juridiction statue, peuvent intervenir. La catégorie de personnes visée par le décret coïncide avec les personnes qui ont un intérêt à la solution du litige.

Cette interprétation conforme à la Constitution permettrait de conclure qu'il n'y a pas de différence de traitement.

A.3.4. A titre subsidiaire, la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et Frank Mols estiment que la différence de traitement repose sur un critère objectif et adéquat, à savoir les désagréments ou inconvénients quelconques qu'une décision d'autorisation peut ou non faire subir.

Une intervention qui vise à soutenir la décision de refus d'une autorisation ne représente qu'un intérêt hypothétique.

La mesure est également proportionnée à l'objectif qui consiste à éviter l'*actio popularis* fondée sur un intérêt purement hypothétique.

Selon la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et Frank Mols, D.Q. considère à tort que l'auteur d'une réclamation qui veut empêcher l'annulation d'une décision de refus d'une demande de permis de lotir ne subirait pas, directement ou indirectement, des désagréments. Le Conseil pour les contestations des autorisations n'a pas statué en ce sens. D.Q. n'est même pas intervenu devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

A.4.1. En réponse à l'argumentation du Gouvernement flamand qui fait valoir que l'on peut donner aux dispositions en cause une interprétation conforme et extensive, comme l'a fait le Conseil pour les contestations des autorisations dans deux arrêts de 2013 et 2014, D.Q. allègue que la référence à ces deux arrêts n'est pas pertinente.

Le fait demeure que, durant la même période, le Conseil pour les contestations des autorisations n'a pas admis D.Q. en tant que partie intervenante et que ce dernier ignorait tout de cette procédure.

Dans les arrêts précités, le Conseil pour les contestations des autorisations devait se prononcer sur la recevabilité de demandes d'intervention. Dans la présente cause, D.Q. a été complètement ignoré en dépit de la réclamation qu'il a introduite au cours de l'enquête publique et du mémoire en intervention qu'il a introduit devant la députation. En l'espèce, il ne s'agit pas de savoir si une demande d'intervention concrète devant le Conseil pour les contestations des autorisations pouvait être déclarée recevable mais si ce Conseil ne devait pas considérer quelqu'un comme D.Q. comme partie intervenante sur la base du dossier administratif.

A.4.2. D.Q. conteste par ailleurs la thèse du Gouvernement flamand et de la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et Frank Mols, selon laquelle la question préjudicielle ne serait pas utile à la solution du litige *a quo*.

Il rappelle que, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, c'est au juge qu'il appartient d'apprécier si une question est utile à la solution du litige et que c'est uniquement lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

Il déclare avoir un intérêt à ce que le Conseil d'Etat constate que la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations qui s'est déroulée en son absence était discriminatoire. Après cette procédure en cassation, le Conseil pour les contestations des autorisations devra le considérer comme partie intervenante. Etant donné que son exclusion repose sur une disposition décrétales, le Conseil d'Etat peut et doit poser une question préjudicielle à ce sujet.

Selon D.Q., il ressort également des termes mêmes de la question préjudicielle que celle-ci est bel et bien pertinente.

A.4.3. D.Q. soutient qu'en affirmant qu'il part d'une lecture erronée des dispositions attaquées et en défendant une interprétation *contra legem*, le Gouvernement flamand reconnaît que l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire viole les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

A.4.4. A la thèse sur la comparabilité soutenue par la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et par Frank Mols D.Q. répond qu'il y a en l'espèce une différence entre les personnes qui ont un intérêt à introduire un recours contre la décision contestée – et qui sont donc des parties intéressées au sens de l'article 4.8.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire – et toutes les autres personnes dont l'intervention est exclue, en particulier celles qui, par la décision contestée de la députation, ont obtenu satisfaction et qui ne peuvent introduire un recours en annulation contre cette décision.

Contrairement à la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et Frank Mols, D.Q. estime par ailleurs qu'une comparaison peut bien être faite aussi entre l'intérêt de personnes à intervenir devant le Conseil d'Etat et l'intérêt de personnes à intervenir devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

A.4.5. D.Q. conteste le point de vue défendu par la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et Frank Mols, selon lequel la mesure viserait à éviter des interventions qui ne peuvent avoir aucun effet utile sur la situation de la personne qui introduit la demande. Un tel objectif ne peut être admis.

Pour D.Q., il n'est pas pertinent d'établir une distinction entre des personnes qui soutiennent le recours introduit contre l'autorité et des personnes qui soutiennent la décision de l'autorité. En outre, ce critère n'est pas proportionné étant donné qu'il exclut l'intervention de ceux qui soutiennent l'administration et qui ont bel et bien un intérêt à la solution du litige.

A.4.6. D.Q. rejette les considérations de la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et de Frank Mols à propos de l'article 4.8.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire, étant donné que le recours ne porte pas sur cette disposition mais sur l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

A.4.7. D.Q. souligne la connexité entre le recours en annulation introduit dans l'affaire n° 6068 et la procédure préjudicielle posée dans la présente affaire n° 6063.

En effet, les versions successives de l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire ont un contenu identique. Il s'agit pourtant de dispositions décrétales formellement distinctes, qui ne sont pas d'application en même temps.

Selon D.Q., la sécurité juridique impose de répondre à la question préjudicielle, même si la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle prescrit de statuer d'abord sur le recours en annulation.

A.5.1. La SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et Frank Mols maintiennent que la question préjudicielle ne contribue pas à la solution du litige *a quo*.

Le Conseil pour les contestations des autorisations, dont la décision est examinée par le juge *a quo* en tant que juge de cassation, n'a pas appliqué l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire à une partie intervenante, de sorte que cette disposition ne peut pas conduire à une annulation de cette décision.

A.5.2. La SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et Frank Mols se rallient à la thèse du Gouvernement flamand qui estime qu'il n'y a pas de différence de traitement, compte tenu de la jurisprudence du Conseil pour les contestations des autorisations.

A.5.3. Ils répliquent, à titre subsidiaire, que le critère de distinction est objectif et pertinent parce que la défense d'intérêts hypothétiques doit être évitée. Le simple fait d'adhérer à une décision de refus ne procure aucun intérêt.

En outre, la mesure est proportionnelle à l'objectif visé. Si la décision de refus de l'autorisation est annulée, le tiers intéressé pourra être entendu lors de la réévaluation, au niveau administratif, et il pourra contester l'éventuel octroi d'une autorisation devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

A.5.4. La SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et Frank Mols font encore valoir que l'exclusion d'intérêts purement hypothétiques n'est pas incompatible avec l'article 23 de la Constitution.

Pour autant qu'il démontre un intérêt, le tiers intéressé peut agir devant le Conseil pour les contestations des autorisations en application de l'article 4.8.11, § 1er, lu en combinaison avec l'article 4.8.21, du Code flamand de l'aménagement du territoire. Le fait qu'il s'abstient d'agir, comme c'est le cas de D.Q., est un élément qui n'ajoute rien à la question préjudicielle posée.

A.6.1. Le Gouvernement flamand maintient que la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige et que D.Q. ne réagit pas à cet argument.

A.6.2. Le Gouvernement flamand fait valoir, à titre subsidiaire, que l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne pose aucun problème et que la thèse soutenue par D.Q. repose sur une lecture erronée des articles 4.8.11 et 4.8.21 dudit Code.

Concrètement, le problème vient de ce que le greffier de la députation a omis d'envoyer, conformément à l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2012 relatif à la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations, une copie de la requête contre la décision de refus de la commune. Cette omission n'a pas été commise en application de l'article 4.8.11, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, mais précisément en violation de cette disposition.

Selon le Gouvernement flamand, D.Q. aurait parfaitement pu intervenir dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Le fait qu'il ne l'a pas fait parce qu'il n'avait pas été informé par le greffe ne signifie pas pour autant qu'il en a été empêché par l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Selon le Gouvernement flamand, le simple fait que les règles énoncées dans un arrêté d'exécution n'ont pas été respectées ne permet pas de conclure à l'inconstitutionnalité d'une disposition.

- B -

B.1.1. La Cour est interrogée sur l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans sa version insérée par l'article 5 du décret du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations, qui, avant sa modification par le décret du 4 avril 2014, disposait :

« § 1er. Chacun des intéressés, visés à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa premier, peut intervenir dans l'affaire.

Le Gouvernement flamand fixe de quelle manière il faut introduire une demande d'intervention. Il fixe les échéances qui ne peuvent être inférieures à vingt jours.

Le Gouvernement flamand fixe également les conditions de forme auxquelles doit répondre la requête. Il fixe quelles pièces doivent être jointes à la requête.

[...] ».

B.1.2. La juridiction *a quo* demande si cette disposition est compatible avec les articles 10 et 11, combinés ou non avec l'article 23, de la Constitution, « en réservant la qualité de partie intervenante dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations à ' l'intéressé visé à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er (dudit Code) ', et en excluant l'intéressé qui n'est pas visé à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, susdit, [...] ».

B.2.1. Le Gouvernement flamand et les parties intervenantes font valoir que la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige.

Elles soulignent que l'instance principale porte sur la recevabilité du recours en cassation devant le Conseil d'Etat, alors que la disposition attaquée porte sur la possibilité d'intervenir dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations, la partie requérante devant le Conseil d'Etat n'étant pas intervenue dans cette procédure.

B.2.2. C'est en règle à la juridiction qui interroge la Cour qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige qu'elle doit trancher.

C'est uniquement lorsque ce n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.2.3. L'examen de la recevabilité du recours en cassation devant le Conseil d'Etat conduit à se demander si la partie requérante dispose d'un intérêt à agir contre une décision du Conseil pour les contestations des autorisations, la question sous-jacente étant l'existence d'une éventuelle discrimination en ce qui concerne la possibilité d'intervenir dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

Il n'apparaît dès lors pas que la réponse à la question préjudicielle ne serait manifestement pas utile à la solution de l'instance principale.

B.3.1. Le Gouvernement flamand et les parties intervenantes font valoir que la question préjudicielle repose sur une lecture erronée de la disposition en cause, laquelle doit être lue en combinaison avec les articles 4.8.11, § 1er, et 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire. Dans l'interprétation qu'ils préconisent, l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne crée pas de différence de traitement entre des tiers intéressés qui souhaitent intervenir dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

B.3.2. L'article 4.8.11, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire auquel la disposition en cause se réfère était rédigé comme suit dans sa version antérieure aux modifications introduites par le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes :

« § 1er. Les recours auprès du Conseil peuvent être introduits par les intéressés suivants :

1° le demandeur de l'autorisation ou de l'attestation as-built, respectivement la personne disposant de droits réels ou personnels à l'égard d'une construction qui fait l'objet d'une décision d'enregistrement, ou qui utilise cette construction de fait;

2° les organes administratifs accordant l'autorisation associés au dossier;

3° toute personne physique ou morale à qui la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients;

4° des associations dotées d'une compétence procédurale qui agissent au nom d'un groupe dont les intérêts collectifs sont menacés ou lésés par la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement, pour autant qu'elles disposent d'un fonctionnement durable et effectif conformément aux statuts;

5° le fonctionnaire dirigeant du département ou, en son absence, son mandataire pour des autorisations délivrées selon la procédure régulière, sauf dans les cas visés à l'article 4.7.19, § 1er, alinéa trois;

6° le fonctionnaire dirigeant ou, en son absence, son mandataire du département ou de l'agence dont relève l'instance consultative, désignée en vertu de l'article 4.7.16, § 1er, alinéa premier, respectivement l'article 4.7.26, § 4, 2°, à condition que cette instance ait émis son avis à temps ou que son avis n'ait, à tort, pas été sollicité.

L'intéressé à qui il peut être reproché qu'il n'a pas contesté une décision d'autorisation désavantageuse pour lui par le biais du recours administratif organisé ouvert auprès de la députation est censé avoir renoncé au droit de s'adresser au Conseil ».

B.3.3. L'article 4.7.23, du Code flamand de l'aménagement du territoire était rédigé comme suit dans sa version antérieure aux modifications introduites par le décret du 4 avril 2014 modifiant divers décrets relatifs à l'aménagement du territoire et à la politique foncière et immobilière :

« § 1er. La députation prend une décision quant au recours introduit en fonction du rapport du fonctionnaire urbaniste provincial. Cette décision est prise après que la députation ou son représentant autorisé a entendu oralement ou par écrit les parties intéressées, et ce, à la demande de ces dernières.

Le Gouvernement flamand peut fixer les modalités concernant la procédure d'audition.

§ 2. La Députation permanente prend ses décisions dans un délai de forclusion de septante-cinq de jours, à compter du jour suivant la date de signification du recours. Ce délai de forclusion est prolongé jusqu'à cent cinq jours si le droit d'audition oral ou écrit visé au § 1er, premier alinéa est appliqué.

Si aucune décision n'a été prise dans le délai de forclusion applicable, le recours est considéré comme ayant été rejeté.

§ 3. Une copie de la décision explicite ou une notification de la décision tacite est simultanément remise par envoi sécurisé et dans un délai de rigueur de dix jours à l'auteur du recours et au requérant de l'autorisation.

Une copie de la décision explicite ou une notification de la décision tacite sera également envoyée aux personnes ou instances suivantes, pour autant qu'elles ne soient pas elles-mêmes les auteurs du recours :

1° le Collège des bourgmestre et échevins;

2° le fonctionnaire urbaniste régional.

Une copie du dossier complet sera également transmise au fonctionnaire urbaniste régional.

§ 4. Un avis indiquant que l'autorisation a été accordée sera affiché par le demandeur pendant une période de trente jours à l'endroit auquel a trait la demande d'autorisation. Le demandeur informe la commune immédiatement de la date de début de l'affichage. Le Gouvernement flamand peut, tant pour le contenu que pour la forme, imposer des exigences complémentaires auxquelles doit répondre l'affichage.

Le secrétaire communal ou son délégué veille à ce qu'il est procédé à l'affichage dans un délai de dix jours à compter à partir de la date de réception de la décision formelle ou de la notification de la décision tacite.

Le secrétaire communal ou son délégué fournit sur simple demande de tout intéressé, visé à l'article 4.7.21, § 2, une copie certifiée de l'attestation d'affichage.

[...] ».

B.3.4. L'article 4.7.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose :

« § 1er. Un recours administratif organisé peut être introduit auprès de la Députation permanente de la province où est située la commune, contre la décision explicite ou tacite du Collège des bourgmestre et échevins par rapport à la demande d'autorisation. Lors du traitement du recours, la Députation permanente examine la demande dans son intégralité.

§ 2. Le recours visé au § 1er peut être introduit par les intéressés suivants :

1° le requérant de l'autorisation;

2° chaque personne physique ou morale à qui la décision contestée pourrait causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients;

3° les associations dotées d'une compétence procédurale qui agissent au nom d'un groupe dont les intérêts collectifs sont menacés ou lésés par la décision contestée, pour autant qu'elles disposent d'un fonctionnement durable et effectif conformément aux statuts;

[...] ».

B.4.1. La partie requérante devant le Conseil d'Etat allègue que le renvoi, par la disposition en cause, à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, et en particulier à son 3°, limite la possibilité d'intervenir devant le Conseil pour les contestations des autorisations, en ce qui concerne les tiers intéressés, à « toute personne physique ou morale à qui la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients ».

Dans cette interprétation, la possibilité d'intervenir devant le Conseil pour les contestations des autorisations est limitée aux personnes qui peuvent introduire un recours devant ce Conseil contre la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement prise par la députation et il est porté atteinte de manière injustifiée au principe général du droit d'accès au juge pour une catégorie d'intéressés.

Ceci est d'autant plus vrai que ni le Code flamand de l'aménagement du territoire ni aucune autre disposition décrétole ne prévoient une possibilité de former tierce opposition.

Des tiers, et en particulier des riverains, peuvent en effet avoir un intérêt à intervenir devant le Conseil pour les contestations des autorisations, même lorsque ce Conseil est saisi d'une décision de refus d'une demande d'autorisation, de validation ou d'enregistrement prise par la députation, qui ne leur cause pas de désagréments ou d'inconvénients, pour faire connaître leur point de vue, en l'occurrence pour défendre la décision de la députation qui est attaquée devant ce Conseil.

C'est à plus forte raison le cas lorsque ces tiers ont introduit une réclamation dans le cadre d'une enquête publique sur une demande d'autorisation, ont déposé un mémoire en intervention à l'occasion du recours introduit devant la députation contre la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins, et demandé à être entendus par la députation.

B.4.2. Si la disposition en cause est interprétée en ce sens qu'en ce qui concerne les tiers intéressés, la possibilité d'intervention dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations est limitée aux parties qui sont également en droit d'introduire auprès de ce Conseil un recours contre la décision de la députation qui leur cause des désagréments ou des inconvénients, à l'exclusion des personnes qui peuvent également avoir

un intérêt à la solution du litige et qui, partant, souhaitent intervenir pour faire connaître leur point de vue, en l'occurrence pour défendre la décision de refus de la députation qui est attaquée devant ce Conseil, cette disposition est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

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

B.5.1. Toutefois, l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire peut être interprété d'une autre manière, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil pour les contestations des autorisations.

Par son arrêt n° A/2013/0753, du 17 décembre 2013, ce Conseil a jugé :

« Les parties intervenantes souhaitent intervenir en qualité de tiers pour plaider le rejet du recours en annulation. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, les parties intervenantes démontrent qu'en leur qualité de riverains, elles ont un intérêt à la solution du litige. Si l'annulation de la décision contestée est prononcée, cela réactive l'obligation juridique de la partie défenderesse de se prononcer sur la demande de la partie requérante. Les parties intervenantes démontrent de manière convaincante et concrète quels désagréments et inconvénients cette annulation peut leur faire subir. On ne peut donc pas les priver de l'intérêt de participer au débat juridictionnel et, ce faisant, d'éviter une décision d'autorisation qui leur soit préjudiciable. La lecture défendue par la partie requérante de l'article 4.8.16, §1er, alinéa 1er, 3°, combiné avec l'article 4.8.19, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire reviendrait à limiter de façon disproportionnée le droit d'accès au juge.

La demande d'intervention est recevable » (www.rwo.be). [traduction libre]

Les dispositions des articles 4.8.16 et 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire mentionnées dans cet arrêt correspondent aux articles 4.8.11 et 4.8.21 précités du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Par son arrêt n° A/2014/0012 du 14 janvier 2014, le Conseil pour les contestations des autorisations a jugé :

« Les parties intervenantes ont introduit un recours auprès de la partie défenderesse et, à la suite de leur recours, la décision d'autorisation accordée initialement par le collège des bourgmestre et échevins a été réformée par la députation en une décision de refus. Cette décision de refus ne peut causer aux parties intervenantes des désagréments ou inconvénients

directs. En effet, le recours introduit par les parties intervenantes auprès de la députation a été déclaré fondé et elles ont donc pour ainsi dire déjà obtenu satisfaction.

Toutefois, la figure juridique de l'intervention peut également être utilisée pour soutenir la décision de la partie défenderesse et réfuter dans cette perspective les moyens de la partie requérante. En effet, le recours introduit par la partie requérante peut potentiellement mener à l'annulation de la décision de refus de la députation.

Il est ainsi démontré que les parties intervenantes peuvent faire valoir un intérêt à intervenir. Elles souhaitent effectivement que le Conseil rejette le recours introduit contre la décision de refus. Statuer différemment équivaldrait à limiter de façon disproportionnée le droit d'accès au juge administratif » (www.rwo.be). [traduction libre]

B.5.2. Selon cette jurisprudence, la disposition en cause est interprétée en ce sens que le renvoi effectué à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire (« personne physique ou morale à qui la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients ») vise également, en tant que personnes qui pourraient subir des désagréments ou des inconvénients, les personnes qui ont intérêt à ce qu'une décision de rejet de la demande prise par la députation soit confirmée. Ces personnes peuvent donc intervenir en tant que tiers intéressés devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Ainsi interprété, l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne crée pas la différence de traitement dénoncée par la partie requérante devant le Conseil d'Etat.

B.5.3. Dans cette interprétation, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.6. Le contrôle au regard de l'article 23 de la Constitution ne conduit pas à une autre conclusion.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans sa version insérée par l'article 5 du décret du 6 juillet 2012 « modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations », avant sa modification par le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, viole les articles 10, 11 et 23 de la Constitution s'il est interprété en ce sens qu'en ce qui concerne les tiers intéressés, la possibilité d'une intervention dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations est limitée aux parties qui sont en droit d'introduire un recours auprès de ce Conseil contre la décision de la députation qui leur cause des désagréments ou des inconvénients, à l'exclusion des personnes qui peuvent également avoir un intérêt à la solution du litige, et qui souhaitent intervenir pour faire connaître leur point de vue, notamment pour défendre la décision de la députation attaquée devant ce Conseil.

- La même disposition ne viole pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution si elle est interprétée en ce sens que la référence faite à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire vise également les personnes qui ont intérêt à ce qu'une décision de rejet de la demande prise par la députation soit confirmée, et qui peuvent, en tant que tiers intéressés, intervenir devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 4 novembre 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen