

Numéro du rôle : 6551
Arrêt n° 40/2018 du 29 mars 2018

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 4.8.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, posée par le Conseil pour les contestations des autorisations.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite E. De Groot, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

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

Par arrêt du 8 novembre 2016 en cause du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Mortsel contre la députation du conseil provincial d'Anvers, avec comme partie intervenante la SPRL « Woonplanners », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 29 novembre 2016, le Conseil pour les contestations des autorisations a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4.8.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré 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 ', viole-t-il les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes généraux du droit d'accès au juge, du droit à un recours effectif, des droits de la défense et de l'égalité des armes, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 144, 145, 160 et 161 de la Constitution, en ce que le délai de déchéance dans lequel les personnes intéressées visées à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire peuvent valablement introduire une requête en intervention - délai qui peut, à la suite de cette disposition, être fixé à 20 jours par arrêté - est trop court pour qu'elles puissent, en concertation avec leur conseil, introduire une requête en intervention motivée, comparé au délai de trente jours qui s'applique dans la procédure devant le Conseil d'Etat ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la ville de Mortsel, représentée par son collège des bourgmestre et échevins, assistée et représentée par Me D. Lindemans, Me F. De Preter et Me B. Van Herreweghe, avocats au barreau de Bruxelles;
- la SPRL « Woonplanners », assistée et représentée par Me P. Jongbloet, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me M.E. Storme, avocat au barreau de Gand.

Par ordonnance du 17 janvier 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et P. Nihoul, 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 7 février 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 7 février 2018.

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*

La partie requérante devant le Conseil pour les contestations des autorisations, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Mortsels, demande l'annulation de la décision prise le 3 avril 2014 par la partie défenderesse, la députation du conseil provincial d'Anvers. La députation a octroyé à la partie intervenante, la SPRL « Woonplanners », un permis d'urbanisme pour l'aménagement de places de stationnement végétalisées supplémentaires.

La SPRL « Woonplanners » demande à pouvoir intervenir dans l'instance, mais a laissé s'écouler le délai de déchéance prescrit par l'article 18, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2012 « relatif à la procédure devant le Conseil pour les contestations [des] autorisations ».

A la demande de la partie intervenante, le juge *a quo* pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

## III. *En droit*

- A -

A.1.1.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* et le Gouvernement flamand estiment que la critique de la partie intervenante vise en réalité le délai fixé par l'arrêté du 13 juillet 2012 « relatif à la procédure devant le Conseil pour les contestations [des] autorisations » (ci-après : « l'arrêté fixant la procédure »), qui respecte le délai minimum de vingt jours, mais n'introduit pas de délai plus long. Or, la Cour n'est pas compétente pour statuer sur l'éventuelle inconstitutionnalité d'une disposition d'exécution.

A.1.1.2. La SPRL « Woonplanners » fait valoir que la thèse soutenue par la partie requérante et par le Gouvernement flamand à propos de l'incompétence de la Cour ne peut être suivie. La possibilité que le décret laisse au Gouvernement flamand de fixer un délai de vingt jours pour l'introduction d'une requête en intervention est une conséquence directe de l'article du décret en cause. La question préjudicielle posée par le Conseil pour les contestations des autorisations renvoie explicitement au délai de vingt jours pour introduire la requête en intervention que le Gouvernement flamand peut fixer en vertu de l'article du décret en cause.

A.1.2. En ordre subsidiaire, la partie requérante estime que l'inégalité de traitement entre l'intervention devant le Conseil d'Etat et l'intervention devant le Conseil pour les contestations des autorisations ne constitue pas en soi une inégalité de traitement que la Cour pourrait contrôler. Le législateur fédéral et le législateur décentralisé sont chacun habilités à faire leurs propres choix.

En outre, il y a lieu d'admettre, compte tenu de l'arrêt n° 11/2012, qu'un délai de vingt jours est raisonnable. Il se déduit en effet de l'arrêt précité qu'un délai de vingt jours ne peut être qualifié de déraisonnablement court et ne peut être considéré comme un délai à la prise de cours incertaine, dès lors que la notification de l'arrêté est garantie. Selon la partie requérante, l'arrêt n° 98/2014 ne permet pas non plus de déduire que le délai de déchéance minimum de vingt jours serait déraisonnablement court. En effet, ledit arrêt se rapporte exclusivement à la question de la légalité d'un délai de quinze jours pour demander, dans le cadre de la procédure en suspension devant le Conseil d'Etat, que la procédure soit poursuivie.

Le constat précité est également confirmé par le fait que le délai de déchéance de vingt jours a été repris à l'article 61, § 1er, actuellement en vigueur, de l'arrêté du 16 mai 2014 portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes.

En outre, il ne faut démontrer dans la requête en intervention que la recevabilité de l'intervention et il n'y a pas lieu de s'attarder dès ce moment sur le fond de l'affaire. La défense sur le fond peut être présentée dès que le Conseil pour les contestations des autorisations accepte l'intervention. De plus, il faut encore préciser que le délai de vingt jours peut toujours être prolongé si la partie qui demande à intervenir se trouve dans l'impossibilité absolue, à la suite d'un cas de force majeure, d'introduire sa requête en intervention dans le délai légal.

A.2.1. Le Gouvernement flamand fait remarquer d'emblée que le délai de déchéance de vingt jours ne résulte pas du décret lui-même, mais a été fixé par l'article 18 de l'arrêté fixant la procédure, de sorte que la question préjudicielle ne relève pas de la compétence de la Cour.

Par ailleurs, force est de constater qu'un délai de déchéance peut être dépassé en appliquant le principe général de droit selon lequel la sévérité du décret peut être atténuée en cas de force majeure ou d'erreur invincible.

A.2.2. Sur le fond, le Gouvernement flamand fait valoir que juger si la brièveté du délai de déchéance de vingt jours est telle qu'elle limite l'accès au juge ne peut se faire qu'en appréciant d'autres règles de procédure appliquant ce délai et en particulier en examinant le point de départ du délai et les garanties offertes quant à sa prise de connaissance, en considérant les exigences concrètes associées à l'acte à poser avant l'expiration de ce délai et la place de cet acte dans l'ensemble des procédures relatives au litige ainsi que, notamment, la question de savoir s'il s'agit d'un litige dans lequel la partie qui doit poser l'acte a ou non déjà été impliquée.

Appliqué au présent litige, le délai en cause ne commence à courir, selon le Gouvernement flamand, que le premier jour de la signification à la partie elle-même, conformément à l'article 15 de l'arrêté fixant la procédure. Il s'agit donc d'une notification individuelle pour laquelle l'intéressé n'a pas à exercer une vigilance particulière. En outre, les exigences concrètes imposées à la requête sont très limitées. Selon le Gouvernement flamand, il y a donc lieu de considérer qu'un délai de vingt jours à partir de la signification individuelle de la décision déjà prise en la cause dans une instance antérieure n'est pas trop court pour demander à un avocat de déposer une requête répondant aux exigences limitées imposées par l'article 18 de l'arrêté fixant la procédure.

A.2.3. Pour terminer, le Gouvernement flamand souligne l'existence de plusieurs différences entre le délai dans la procédure dite du couperet, qui a fait l'objet d'une annulation par l'arrêt n° 98/2014, et le délai d'intervention en cause, en ce qui concerne entre autres le point de départ du délai, son objet et son étendue, de sorte que la jurisprudence précitée ne peut être appliquée au litige qui a donné lieu à la question préjudicielle.

A.3.1. La SPRL « Woonplanners » fait valoir que le délai de déchéance minimum de vingt jours a été fixé par décret, ce qui rend la Cour compétente pour répondre à la question préjudicielle.

A.3.2.1. La SPRL « Woonplanners » estime par ailleurs que la jurisprudence de la Cour dans l'arrêt n° 98/2014 s'applique également au litige qui a donné lieu à la question préjudicielle. La SPRL « Woonplanners » pense en outre que le délai de vingt jours résulte peut-être d'une erreur matérielle du législateur décréteur. Malgré la clarification demandée dans l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, il n'est expliqué nulle part pourquoi un délai de vingt jours a quand même été instauré, au lieu d'un délai de trente jours. L'on n'aperçoit pas non plus l'utilité et le but du délai de vingt jours puisque l'exposé des motifs établit formellement que l'objectif était de conserver le délai existant de trente jours, et de calquer la requête en intervention sur la procédure devant le Conseil d'Etat.

A.3.2.2. Le Gouvernement flamand répond que ce n'est pas parce que le Gouvernement a d'abord indiqué dans les travaux préparatoires qu'il s'inspirerait du délai devant le Conseil d'Etat, pour ensuite ne pas suivre cette option à l'issue des débats parlementaires et des amendements déposés, que ce revirement serait constitutif d'une discrimination.

- B -

B.1.1. La Cour est interrogée sur l'article 4.8.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans sa version remplacée 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 :

« 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. En exécution de l'article 4.8.21 précité, l'article 18, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2012 « relatif à la procédure devant le Conseil pour les contestations [des] autorisations » (ci-après : « l'arrêté fixant la procédure ») disposait :

« La requête en intervention est introduite dans un délai de forclusion de vingt jours à compter [lire : du lendemain] de la date de la signification mentionnée à l'article 15, alinéa premier.

A défaut de signification, le Conseil peut toutefois permettre une intervention ultérieure, pour autant que cette intervention ne ralentisse d'aucune manière la procédure ».

B.2. La juridiction *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes généraux du droit d'accès à un juge, du droit à un recours effectif, des droits de la défense et de l'égalité des armes, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 144, 145, 160 et 161 de la Constitution, en ce que le délai de déchéance pour l'introduction d'une requête en intervention dans une procédure en annulation devant le Conseil pour les contestations des autorisations, qui a été fixé à vingt jours, « est trop court pour [que les personnes intéressées] puissent, en concertation avec leur conseil, introduire une requête en intervention motivée, comparé au délai de trente jours qui s'applique dans la procédure devant le Conseil d'Etat ».

La Cour limite l'examen de la constitutionnalité de la disposition en cause à la possibilité d'intervention dans un recours en annulation devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

B.3.1. Le collège des bourgmestre et échevins, en sa qualité de partie requérante dans l'instance principale, et le Gouvernement flamand soutiennent que la Cour est incompétente pour répondre à la question préjudicielle étant donné que le délai de déchéance de vingt jours a été fixé par l'article 18 de l'arrêté fixant la procédure, et non par l'article 4.8.21, § 1er, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.3.2. En habilitant le Gouvernement flamand à fixer des délais de déchéance tout en prévoyant que ceux-ci ne peuvent être inférieurs à vingt jours, la disposition en cause fixe elle-même une limite et permet que les délais en cause n'excèdent pas vingt jours. La question préjudicielle dont cette disposition est l'objet relève, par là, de la compétence de la Cour.

B.4.1. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur décretaal a autorisé le Gouvernement flamand « à préciser les conditions de forme auxquelles doit répondre la requête et les pièces à joindre à la requête » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 16).

B.4.2. De plus, selon l'exposé des motifs, l'article 4.8.22 du Code flamand de l'aménagement du territoire est, quant à son contenu, identique à l'article 4.8.19, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, avant sa modification par le décret du 6 juillet 2012 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 16).

Toutefois, la section de législation du Conseil d'Etat a relevé dans son avis que « contrairement à ce qui est affirmé dans les développements de la proposition, il n'y a pas de correspondance de contenu entre le paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article 4.8.19, en vigueur, et l'article 4.8.22 du Code, proposé. Cette dernière disposition ne prévoit plus de délai de trente jours pour l'introduction d'une requête en intervention [...], mais une délégation au Gouvernement flamand pour fixer les modalités d'introduction de ladite requête et les délais de déchéance qui s'y appliquent, ' qui ne peuvent être inférieurs à vingt jours ' » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/2, p. 12). La section de législation a donc estimé qu'il convenait de préciser la modification précitée dans l'exposé des motifs.

L'amendement n° 10 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/3, pp. 10-11) avait entre autres pour objectif de corriger la référence précitée. Il fut observé que

« contrairement à ce qui est indiqué dans les développements de la proposition initialement introduite, [...] il n'y a pas de correspondance de contenu entre l'article 4.8.19, § 1er, alinéa 2, en vigueur, et l'article 4.8.22 proposé ».

B.5.1. La question préjudicielle compare le délai d'au moins vingt jours pour l'introduction d'une requête en intervention devant le Conseil pour les contestations des autorisations avec le délai de trente jours pour l'introduction d'une requête en intervention devant le Conseil d'Etat.

B.5.2. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.5.3. Le droit d'accès au juge, garanti par l'article 13 de la Constitution et par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, peut être soumis à des conditions de recevabilité. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

Plus particulièrement, les règles relatives au délai pour introduire une requête en intervention visent à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique. Toutefois, ces règles ne peuvent empêcher les justiciables de faire valoir les voies de recours disponibles.

B.6.1. Il n'appartient pas à la Cour de juger de l'opportunité de la mesure en cause. Le fait que le législateur décréteil n'a pas lui-même clairement justifié le raccourcissement du délai d'intervention de trente à vingt jours n'est pas de nature à priver la mesure en cause de son caractère raisonnable. Il ressort des travaux préparatoires du décret modificatif du 6 juillet 2012 que l'objectif général du législateur décréteil était « d'accélérer et de rendre la procédure

devant le Conseil plus efficace, par quelques modifications ciblées » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 3). Bien qu'un délai de trente jours, eu égard aux délais de traitement usuels dans la pratique, n'ait pas pour effet de ralentir à l'heure actuelle le traitement des affaires par le Conseil pour les contestations des autorisations (voir le Service des juridictions administratives flamandes DBRC, *Rapport annuel 2016-2017*, pp. 31-33, <http://www.dbrc.be/jaarverslagen>), il n'est pas exclu que tel pourrait être le cas à l'avenir, si ce Conseil disposait des moyens permettant de réaliser l'objectif de règlement rapide des litiges que poursuit le législateur décrétoal.

B.6.2. Il convient ensuite de relever que contrairement aux règles qui étaient en cause dans l'arrêt n° 11/2012 du 25 janvier 2012, le tiers intéressé connaît en tout cas avec certitude le point de départ du délai pour intervenir puisque la requête en annulation lui a été signifiée, ce qui lui permet d'intervenir à temps dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

B.6.3. En outre, le délai de déchéance d'au moins vingt jours n'oblige pas la partie qui souhaite intervenir à adopter une attitude active sans concertation avec son conseil lors de la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations, étant donné que cette éventuelle partie intervenante soit était déjà partie intéressée lors de la procédure administrative d'autorisation, soit a été informée, en tant que tierce partie, de l'introduction de la requête lors de sa notification par le greffier.

Il n'est pas non plus attendu de la part de la partie qui souhaite intervenir qu'elle motive dès ce moment sa position par rapport au contenu du recours en annulation, mais seulement qu'elle dépose une requête formelle dans laquelle elle démontre son intérêt à intervenir.

B.6.4. Enfin, quelque lourde que soit pour la partie qui souhaite intervenir la conséquence du non-respect de ce délai, une telle mesure n'est pas sans justification raisonnable au regard de l'objectif poursuivi par le législateur décrétoal compte tenu notamment du principe général de droit selon lequel la rigueur du décret peut être tempérée en cas de force majeure ou d'erreur invincible, principe auquel le décret en cause n'a pas dérogé.



B.7. Le contrôle au regard des autres dispositions mentionnées dans la question préjudicielle ne conduit pas à une autre conclusion.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4.8.21, § 1er, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé 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 », ne viole pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

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 29 mars 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot