

Numéro du rôle : 7149
Arrêt n° 5/2020 du 16 janvier 2020

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 112 du décret de la Région wallonne du 20 juillet 2016 « abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, abrogeant les articles 1er à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial » et à l'article D.IV.110 du Code du Développement territorial, posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par l'arrêt n° 243.911 du 7 mars 2019, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 mars 2019, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 112 du décret du 20 juillet 2016 abrogeant le décret du 27 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, abrogeant les articles 1er à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial, et [...] l'article D.IV.110 du Code du développement territorial violent[-ils] les articles 10, 11 et 23 de la Constitution en ce que sont traités de manières différentes les demandeurs de permis d'urbanisme dont la demande a été déclarée complète après le 1er juin 2017 selon le fait que [leur] demande a été ou non introduite avant le 1er juin 2017 et ce même dans l'hypothèse où la demande a été introduite de manière non complète ou non conforme avant le 1er juin 2017, a été complétée après le 1er juin 2017 pour être déclarée complète est [lire : et] conforme aux dispositions applicables ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- François le Jeune d'Allegeershecque, assisté et représenté par Me J. Sambon, avocat au barreau de Bruxelles;
- la Région wallonne (représentée par son Gouvernement), assistée et représentée par Me B. Hendrickx, avocat au barreau de Bruxelles;
- la SA « Les Pastels », assistée et représentée par Me I. Brouckaert, avocat au barreau de Tournai.

Par ordonnance du 20 novembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey, 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 4 décembre 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 4 décembre 2019.

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 26 mai 2017, la SA « Les Pastels » introduit une demande de permis d'urbanisme auprès des services de la Région wallonne, en vue de l'extension d'une maison de repos existante. Cette demande fait l'objet d'un récépissé de dépôt le 26 mai 2017. Cette demande est jugée incomplète et, le 9 juin 2017, les services du fonctionnaire délégué sollicitent des informations complémentaires. Le 21 août 2017, la SA « Les Pastels », qui a introduit la demande de permis, dépose un complément de dossier, ce qui est attesté par un récépissé de dépôt établi le 21 août 2017. Le 31 août 2017, le dossier est déclaré complet et recevable.

Le 10 août 2018, le fonctionnaire délégué délivre le permis sollicité. Par une requête qu'il introduit le 19 octobre 2018 devant le Conseil d'État, François le Jeune d'Allegeershecque demande la suspension de l'exécution et l'annulation de ce permis d'urbanisme. Cette partie estime, dans un premier moyen, que le fonctionnaire délégué a commis une erreur de droit en instruisant la demande sur la base des dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (ci-après : CWATUPE), alors que le Code du développement territorial (ci-après : CoDT) est entré en vigueur le 1er juin 2017 et qu'un régime juridique qui attacherait des effets de droit à une demande de permis incomplète violerait les articles 10, 11 et 23 de la Constitution. Elle suggère de poser une question préjudicielle à la Cour.

Par son arrêt n° 243.911 du 7 mars 2019, le Conseil d'État ordonne la suspension de l'exécution du permis d'urbanisme et pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. La partie requérante devant le juge *a quo* relève qu'en application de l'article D.IV.110, alinéa 1er, du CoDT, les demandes de permis d'urbanisme dont le récépissé de dépôt ou la réception de l'envoi sont antérieurs au 1er juin 2017 sont soumises aux dispositions procédurales et matérielles du CWATUPE. Or, la détermination du régime transitoire entre le CWATUPE et le CoDT est particulièrement importante car ces deux législations se distinguent sur des points fondamentaux.

Le régime transitoire mis en place par l'article D.IV.110 du CoDT se caractérise par deux règles : d'une part, la prévalence des règles procédurales et matérielles en vigueur au moment de la demande de permis et, d'autre part, la détermination du moment de la demande de permis à la date du dépôt de cette demande ou à la date de la réception de son envoi. La première règle déroge au principe de l'application immédiate de la loi nouvelle. Cet aspect du régime transitoire du CoDT ne fait pas l'objet de la question préjudicielle adressée à la Cour. La deuxième règle vise à déterminer les dispositions matérielles et procédurales du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire qui sont d'application lors de la demande de permis. Encore faut-il déterminer le moment de la demande de permis qui est pris en compte pour l'application de la loi nouvelle.

La partie requérante indique que trois critères temporels sont possibles : (1) la date de l'accusé de réception de la demande de permis, qui est tributaire de l'attitude de l'autorité compétente, laquelle dispose d'un délai de quinze jours pour accuser réception de la demande de permis, (2) l'introduction de la demande de permis considérée comme complète, qui permet de déjouer l'introduction *in extremis* d'une demande de permis incomplète pour encore bénéficier du régime du CWATUPE, et (3) la date de l'introduction de la demande de permis par dépôt ou par envoi. Ce dernier critère, qui est celui que le législateur décrétal a retenu, a pour effet que l'application des régimes juridiques différenciés du CWATUPE ou du CoDT est tributaire du simple fait que la demande a été introduite avant ou après le 1er juin 2017, indépendamment de la considération que la demande a été introduite de manière complète ou non et conforme ou non aux dispositions applicables. Ce régime permet de

déposer une demande irrégulière, car incomplète, voire lacunaire, pour bénéficier du régime antérieur du CWATUPE.

A.2. Le Gouvernement wallon soutient qu'une disposition transitoire ne viole le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10, 11 et 23 de la Constitution que si le critère retenu par le législateur décretaal pour fixer le champ d'application de la disposition transitoire n'est pas pertinent eu égard à l'objet de la réglementation en cause. En l'espèce, la date de l'introduction de la demande de permis est le critère de différenciation retenu par le législateur. Ce critère n'est manifestement pas dépourvu de pertinence eu égard aux objectifs légitimes poursuivis par celui-ci, à savoir assurer la transition entre le régime du CWATUPE et l'entrée en vigueur du CoDT, ainsi que sauvegarder les droits acquis et les attentes légitimes des demandeurs de permis ayant introduit leur demande avant le 1er juin 2017.

Par ailleurs, il relève que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement insusceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. En l'occurrence, la justification est raisonnable, dès lors qu'il s'agit d'assurer la sécurité juridique pour les demandeurs de permis. En effet, un administré ne peut se voir appliquer en cours de procédure des règles dont il n'avait pas connaissance au moment de l'introduction de la demande et auxquelles il ne pourrait parfois pas se conformer.

A.3. La partie intervenante devant le juge *a quo* relève que, dans son rapport sur la demande de suspension, l'auditeur du Conseil d'État avait estimé que la partie requérante n'exposait pas l'intérêt à obtenir une déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions transitoires prévues par le CoDT et qu'il n'existait aucun doute sérieux quant à la compatibilité de l'article D.IV.110 du CoDT avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

Elle indique ensuite que c'est bien au regard de la législation en vigueur au jour de l'introduction de la demande de permis qu'il s'impose de vérifier si cette dernière est complète ou non et de poursuivre l'instruction de la demande, sans quoi il existerait un risque d'incohérence fondamentale dans le déroulement de l'instruction administrative du dossier. L'application d'un régime législatif différent en cours de procédure d'instruction de dossier irait directement à l'encontre du principe de la sécurité juridique et de la confiance légitime de l'administré, lequel ne saurait donc pas à l'avance quel serait le droit applicable.

A.4. La partie requérante devant le juge *a quo* réaffirme que seul le régime transitoire prenant en compte non seulement la date d'introduction de la demande, mais aussi son caractère complet, respecte le principe d'égalité et de non-discrimination. Tout d'abord, le fait que cette décision de recevabilité et de complétude intervienne chronologiquement avant ou après l'entrée en vigueur de la loi nouvelle n'a pas d'incidence, les règles de complétude étant celles qui sont en vigueur au moment de l'introduction de la demande. Ensuite, cette solution est parfaitement conforme au principe de la sécurité juridique : le demandeur sait que s'applique à sa demande le droit qui était applicable lors de l'introduction de sa demande, pour autant que le demandeur ait respecté ce droit en introduisant une demande complète et recevable. Par ailleurs, cette solution est conforme au principe de la confiance légitime : ainsi, les dispositions du décret en cause de même que le régime transitoire appliqué ont été adoptés plus d'un an avant son entrée en vigueur et la date d'entrée en vigueur du texte législatif et de son pan réglementaire a été déterminée plusieurs mois avant l'application du corpus normatif et du régime transitoire, de sorte que la partie adverse ne peut affirmer que l'interprétation donnée par la partie requérante aurait pour effet, pour l'administré, « de se voir appliquer, en cours de procédure des règles dont il n'avait pas connaissance au moment de l'introduction de la demande et auxquelles il ne pourrait parfois pas se conformer ». Enfin, pour l'appréhension de la portée d'un régime transitoire, il convient de prendre en considération les modifications qu'apporte la loi nouvelle. Il en va particulièrement ainsi lorsque la loi nouvelle modifie tant les conditions d'admissibilité des projets que les règles procédurales d'instruction des demandes, comme le fait le CoDT. Ces modifications des dispositions matérielles et procédurales applicables peuvent inciter un demandeur à introduire un dossier manifestement incomplet pour pouvoir bénéficier du droit antérieur.

A.5. Le Gouvernement wallon et la partie intervenante devant le juge *a quo* réitèrent leur argumentation.

- B -

B.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, de l'article 112 du décret du 20 juillet 2016 « abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, abrogeant les articles 1er à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial » (ci-après : le décret du 20 juillet 2016) et de l'article D.IV.110 du Code du développement territorial (ci-après : CoDT), en ce que ces dispositions font naître une différence de traitement entre les demandeurs de permis d'urbanisme, selon que leur demande de permis a été introduite avant ou après le 1er juin 2017, et ce, même dans l'hypothèse où la demande n'a été complétée et déclarée complète qu'après le 1er juin 2017.

B.2. L'article 112 du décret du 20 juillet 2016 précise que « le présent décret entre en vigueur à la date fixée par le Gouvernement ».

L'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 « formant la partie réglementaire du Code du développement territorial » dispose, en son article 34, que le décret du 20 juillet 2016 et son arrêté d'exécution entrent en vigueur le 1er juin 2017.

L'article D.IV.110, alinéa 1er, du CoDT dispose :

« Les demandes de permis de bâtir, de permis d'urbanisme, de permis de lotir ou de permis d'urbanisation, en ce compris celles qui entrent dans une des catégories visées à l'article D.IV.25, dont le dépôt, attesté par un récépissé ou dont la réception de l'envoi, attestée par un accusé de réception postal ou assimilé est antérieur à une des modifications de la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme applicable en Région wallonne, poursuivent leur instruction sur la base des dispositions en vigueur à la date du récépissé ou de l'accusé de réception de la demande ».

L'article D.IV.110 détermine ainsi le régime transitoire relatif aux procédures de délivrance des permis.

B.3. Il ressort de l'arrêt de renvoi que la demande de permis d'urbanisme a fait l'objet d'un récépissé de dépôt le 26 mai 2017, que les services du fonctionnaire délégué ont sollicité des informations complémentaires le 9 juin 2017, que la SA « Les Pastels », qui a introduit la demande de permis, a déposé un complément de dossier le 21 août 2017, que la demande de permis a été déclarée complète et recevable le 31 août 2017, que la procédure d'instruction de la demande s'est poursuivie sur la base des dispositions du CWATUPE et que le permis a été délivré le 10 août 2018.

B.4.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine et charge les différents législateurs de garantir les droits économiques, sociaux et culturels qu'il mentionne.

B.4.2. Ni le libellé de la question préjudicielle ni les motifs de la décision de renvoi ne permettent de déduire en quoi les dispositions en cause porteraient atteinte à l'article 23 de la Constitution.

Dans la mesure où il est demandé à la Cour d'apprécier la compatibilité des dispositions en cause avec l'article 23 de la Constitution, la question préjudicielle est donc irrecevable.

La Cour limite son examen à la compatibilité de la disposition transitoire en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5.1. Il appartient en principe au législateur, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement dénuée de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

B.5.2. Le propre d'une règle transitoire est d'établir une distinction entre les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application de cette règle et les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application d'une règle nouvelle. Semblable distinction ne viole pas, en soi, les articles 10 et 11 de la Constitution : toute disposition transitoire serait impossible s'il était admis que de telles dispositions violent les dispositions constitutionnelles précitées par cela seul qu'elles s'écartent des conditions d'application de la législation nouvelle.

B.6. Le commentaire de l'article D.IV.110 précise :

« Il s'agit des mécanismes traditionnels réglant les procédures de permis en cours à la date d'entrée en vigueur d'une réforme. Toutefois, en vue de lever toute ambiguïté par rapport au terme accusé de réception, il est précisé que c'est la date de l'introduction de la demande qui doit être prise en compte et non l'accusé de réception du caractère complet du dossier » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2015-2016, n° 307/1, p. 60).

B.7. La différence de traitement qui existe entre les demandeurs de permis d'urbanisme, selon que leur demande doit être instruite en vertu des règles du CWATUPE ou de celles du CoDT, repose sur un critère objectif, à savoir la date du récépissé de dépôt de la demande de permis.

B.8. Dans un souci de sécurité juridique, le législateur décrétoal a pu raisonnablement considérer que les personnes qui avaient introduit une demande de permis d'urbanisme avant l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles devaient s'attendre à ce que la procédure qui leur serait appliquée au moment de l'introduction de leur demande resterait applicable durant toute l'instruction de celle-ci, et ce, jusqu'à la décision finale la concernant. En outre, les intéressés qui veulent se voir appliquer les règles nouvelles qu'ils estimeraient plus favorables peuvent retirer leur demande et introduire une nouvelle demande de permis.

B.9. Le fait qu'une demande de permis introduite avant le 1er juin 2017 soit déclarée complète avant ou après cette date n'a pas pour incidence de modifier le régime applicable à cette demande. L'absence de prise en compte du caractère complet de la demande de permis n'est pas sans justification raisonnable, eu égard à l'objectif légitime poursuivi par le législateur décrétoal, qui consiste à assurer, conformément au principe de la sécurité juridique, la transition entre le régime du CWATUPE et l'entrée en vigueur du CoDT, ainsi qu'à sauvegarder les droits acquis et les attentes légitimes des demandeurs de permis qui avaient introduit leur demande avant le 1er juin 2017.

La confiance légitime des administrés est assurée, dans la mesure où, au moment de l'introduction de leur demande de permis, ils savent avec précision quelles sont les dispositions applicables à leur demande de permis d'urbanisme et ce, jusqu'à la délivrance ou jusqu'au refus de délivrance de l'acte administratif.

B.10. La question préjudicielle appelle dès lors une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 112 du décret du 20 juillet 2016 « abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, abrogeant les articles 1er à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine et formant le Code du Développement territorial » et l'article D.IV.110 du Code du développement territorial ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 16 janvier 2020.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût