



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 120/2024
du 14 novembre 2024
Numéro du rôle : 8038

En cause : la question préjudicielle relative aux articles D.VIII.22 à D.VIII.27 du Code wallon du développement territorial, contenu dans l'article 1er 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 », posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Luc Lavrysen, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par l'arrêt n° 256.790 du 15 juin 2023, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 22 juin 2023, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles D.VIII.22 à D.VIII.27 du Code du développement territorial (CoDT), repris sous le chapitre V ' publicité relative à la décision ' du titre I ' participation du public ' de son livre VIII ' participation du public et évaluation des incidences des plans et programmes ', en ce qu'ils ne prévoient pas la notification de la décision d'octroi ou de refus d'un permis d'urbanisme aux réclamants dans le cadre d'une enquête publique ou d'une annonce de projet, alors que l'article 343 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (CWATUP) imposait une telle notification à la charge de l'administration communale - en sorte qu'en cas d'omission dans l'acte ou sa notification, de l'existence et des délais de recours, ainsi que des formes à respecter, le destinataire bénéficiait, en application de l'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, du report

de quatre mois de la prise de cours du délai de recours -, violent-t-ils l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution et l'obligation de *standstill* qui y est contenue, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 9 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Pierre Schillewaert, assisté et représenté par Me Sacha Gruber, avocat au barreau de Bruxelles;
- la SA « Serbi », assistée et représentée par Me Michel Delnoy et Me Alexandre Pirson, avocats au barreau de Liège-Huy;
- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me Bénédicte Hendrickx, avocate au barreau de Bruxelles.

La SA « Serbi » a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 17 juillet 2024, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteuses Emmanuelle Bribosia et Joséphine Moerman, 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, 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 mai 2018, la SA « Serbi » dépose une demande de permis d'urbanisme pour la régularisation de la démolition d'une habitation et de la construction d'un immeuble comprenant dix-neuf appartements et un commerce.

L'enquête publique se déroule du 11 au 25 juin 2018.

Pierre Schillewaert introduit une réclamation dans le cadre de cette enquête publique.

Le 18 octobre 2018, la fonctionnaire déléguée de la Région wallonne émet un avis favorable sur le projet.

Le 22 octobre 2018, la commune de Stavelot délivre le permis d'urbanisme.

Le 25 octobre 2018, Pierre Schillewaert réceptionne la notification du permis d'urbanisme, lequel reproduit intégralement l'avis de la fonctionnaire déléguée. Cette notification n'indique ni l'existence des voies de recours ni les formes et délais à respecter.

Le 8 mars 2019, Pierre Schillewaert introduit devant le Conseil d'État un recours en annulation dirigé contre le permis d'urbanisme et contre l'avis de la fonctionnaire déléguée précités.

Le Conseil d'État considère que la requête en annulation est tardive. Il estime que le délai de recours de 60 jours a pris cours le lendemain de la réception de la notification des actes attaqués. Il estime, en outre, que le requérant ne peut se prévaloir de l'article 19 des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées sur le Conseil d'État), qui prévoit que, lorsque l'acte attaqué ne mentionne pas les voies de recours et les formes et délais à respecter, le délai de recours de 60 jours ne prend cours que quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte. En effet, cette disposition ne s'applique qu'aux actes administratifs qui doivent obligatoirement être notifiés à leur destinataire.

Le Conseil d'État pose dès lors, à l'invitation de Pierre Schillewaert et de l'auditeur, la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la compétence de la Cour

A.1. Le Gouvernement wallon observe que la juridiction *a quo* invite la Cour à effectuer une comparaison entre le niveau de protection du droit à un environnement sain tel qu'il résultait de l'article 343 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : le CWATUP) et celui qui résulte des articles D.VIII.22 à D.VIII.27 du Code du développement territorial (ci-après : le CoDT). Il fait valoir que l'article 343 du CWATUP est une disposition de nature réglementaire. Cette disposition, telle qu'elle a été remplacée par l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 mars 1998 « déterminant les demandes de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificats d'urbanisme soumises à une enquête publique et fixant les modalités de ces enquêtes publiques », a finalement été abrogée par l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 « formant la partie réglementaire du Code du développement territorial ».

Le Gouvernement wallon estime que, dès lors que l'obligation de notifier un permis d'urbanisme résultait exclusivement de dispositions réglementaires et que c'est un arrêté du Gouvernement wallon qui a supprimé cette obligation, la question préjudicielle ne relève manifestement pas de la compétence de la Cour.

A.2. La SA « Serbi », partie intervenante devant la juridiction *a quo*, développe la même argumentation.

A.3. La partie requérante devant la juridiction *a quo* estime que celle-ci n'invite pas la Cour à se prononcer sur l'abrogation de l'obligation de notification du permis d'urbanisme aux personnes qui ont déposé des réclamations ou des observations dans le cadre de l'enquête publique ou de l'annonce de projet (ci-après : les réclamants), qui était prévue à l'article 343 du CWATUP, mais sur la question de savoir si le législateur décréteil a violé l'article 23 de la Constitution en s'abstenant de prévoir, lors de l'adoption des articles D.VIII.22 à D.VIII.27 du CoDT, la notification individuelle des décisions de permis d'urbanisme aux réclamants dans le cadre de l'enquête publique, pour des motifs de simplification administrative, alors que le CWATUP prévoyait auparavant cette notification.

Quant au fond

A.4.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* soutient que la suppression de la notification du permis d'urbanisme aux tiers qui ont participé à l'enquête publique constitue à l'évidence un recul significatif de la protection du droit à un environnement sain, dès lors qu'ils ont perdu la possibilité de se prévaloir de l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, dans le cadre de l'introduction d'un recours en annulation dirigé contre un permis.

A.4.2. Elle considère que ce recul significatif, qui porte atteinte au droit d'accès à la justice des tiers concernés, n'est pas raisonnablement justifié par l'objectif consistant à simplifier la procédure administrative de délivrance de permis d'urbanisme.

A.4.3. Elle estime que cette suppression entraîne une discrimination entre ces tiers, d'une part, et les demandeurs et les bénéficiaires de permis d'urbanisme, d'autre part.

A.5.1.1. La partie intervenante devant la juridiction *a quo* fait valoir, à titre principal, que le CoDT ne prévoit plus d'obligation de notification du permis d'urbanisme aux réclamants dans le cadre de l'enquête publique n'est pas constitutif d'un recul significatif de leur droit d'accès au Conseil d'État, dès lors que les réclamants, comme n'importe quel autre tiers à une autorisation urbanistique délivrée dans le cadre du CoDT, disposent de la possibilité d'introduire un recours en annulation dans un délai de 60 jours à partir de la connaissance pleine et effective de l'acte attaqué.

A.5.1.2. Elle soutient que ces modalités sont compatibles avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, qui garantit l'accès à la justice en matière d'environnement.

A.5.1.3. Elle estime également que la Cour a jugé que l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État n'est pas discriminatoire en ce qu'il prévoit une obligation de mention des voies, des formes et des délais de recours uniquement lorsque l'acte est notifié et non lorsqu'il est simplement porté à la connaissance du requérant (arrêt n° 71/2010, 23 juin 2010, ECLI:BE:GHCC:2010:ARR.071). La Cour a considéré que, dès lors que les points de départ pour le délai de recours en annulation sont différents et indépendants les uns des autres, ils ne s'influencent pas mutuellement. La partie intervenante devant la juridiction *a quo* en infère que l'application des règles relatives à la prise de connaissance du permis d'urbanisme plutôt que des règles relatives à la notification obligatoire ne place pas le réclamant dans une situation défavorable, mais dans une situation différente, qui fait l'objet de règles procédurales distinctes.

En outre, la partie intervenante devant la juridiction *a quo* affirme que la règle selon laquelle le délai de recours prend cours à partir de la prise de connaissance du permis d'urbanisme protège adéquatement les droits des tiers, en ce compris les réclamants, et ce, pour trois raisons. Premièrement, le délai ne prend cours qu'à partir de la prise de connaissance effective du contenu du permis, ce qui protège le droit d'accès au juge davantage que la présomption qu'emporte une notification obligatoire, qui fait débiter le délai de recours immédiatement, même si le tiers n'a pas effectivement pris connaissance du permis, en cas d'absence, par exemple. Deuxièmement, le délai de recours devant le Conseil d'État est plus long que le délai de 30 jours prévu pour l'introduction d'un recours administratif devant la députation du collège provincial ou le Gouvernement flamand, à propos duquel la Cour a jugé qu'il ne constituait pas une limite disproportionnée du droit d'accès au juge des tiers intéressés étant donné qu'il prend cours à compter du premier jour qui suit l'affichage du permis d'environnement (arrêt n° 149/2014, 9 octobre 2014, ECLI:BE:GHCC:2014:ARR.149, B.3.4). Troisièmement, à défaut de notification légale de l'acte attaqué, la charge de la preuve de cette prise de connaissance effective repose, le cas échéant, sur la partie qui invoque l'irrecevabilité du recours (CE, 11 décembre 2015, n° 233.229, ECLI:BE:RVSCE:2015:ARR.233.229).

De surcroît, en cas de prise de connaissance partielle de l'acte attaqué ou de prise de connaissance de son existence uniquement, le point de départ du délai de recours est reporté dès que le tiers a fait toute diligence pour consulter l'intégralité de l'acte à attaquer.

A.5.1.4. La partie intervenante devant la juridiction *a quo* considère qu'à supposer que le recul du niveau de protection du droit d'accès au juge consiste en réalité en l'absence d'une obligation de mentionner les voies de

recours dans les notifications spontanées ou sur demande, ce recul trouverait sa source non pas dans les dispositions du CoDT visées dans la question préjudicielle, mais dans l'article 19 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, au sujet duquel la Cour n'est pas interrogée et dont elle a jugé, par l'arrêt n° 71/2010, précité, qu'il ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.5.2. La partie intervenante devant la juridiction *a quo* fait valoir, à titre subsidiaire, que le recul significatif est justifié par des motifs d'intérêt général.

Le régime de prise de connaissance du permis par les tiers se justifie par le double objectif d'alléger la charge administrative des autorités qui instruisent les demandes de permis d'urbanisme soumises à des mesures particulières de publicité et d'harmoniser le régime procédural de recours dont bénéficient les tiers à ces permis, de manière à le rendre plus clair et plus lisible.

Cette justification s'inscrit dans le prolongement des objectifs de rationalisation plus généraux poursuivis par le législateur décréteil dans le cadre de l'adoption du CoDT, à savoir les objectifs de lisibilité, d'efficacité, de simplification et d'accélération des procédures administratives.

A.5.3. La partie intervenante devant la juridiction *a quo* estime que la différence de traitement entre les réclamants à l'enquête publique et le bénéficiaire du permis d'urbanisme n'est pas discriminatoire, dès lors que ce permis crée des droits et des obligations à l'égard du bénéficiaire et non à l'égard des tiers, même lorsque ceux-ci ont participé à l'enquête publique.

Enfin, elle observe que la Cour a jugé que la disposition décréétale qui ouvre au bénéficiaire d'une autorisation administrative un recours organisé qu'elle n'ouvre pas aux tiers était compatible avec le principe d'égalité (arrêt n° 84/2019, 28 mai 2019, ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.084). Elle estime qu'il convient de raisonner par analogie avec cet arrêt ainsi qu'avec l'arrêt n° 71/2010, précité.

Quant au maintien des effets

A.6. La partie intervenante devant la juridiction *a quo* estime qu'il y a lieu de maintenir les effets des dispositions visées dans la question préjudicielle, dès lors qu'un constat de violation pourrait avoir pour conséquences, d'une part, que le recours tardif du requérant devant le Conseil d'État soit déclaré recevable, contre toute attente prévisible, et que le permis d'urbanisme du 22 novembre 2018 soit annulé par le Conseil d'État alors que ce permis était exécutoire dès l'expiration du délai de recours déterminé sur la base du droit en vigueur et, d'autre part, de manière plus générale, de rouvrir des délais de recours contre les permis d'urbanisme délivrés à la suite d'une enquête publique dans le cadre du CoDT et devenus définitifs, alors que ces permis ont vocation à octroyer des droits acquis à leur bénéficiaire, notamment en vertu de l'article D.IV.77 du CoDT.

- B -

Quant aux dispositions en cause et à leur contexte

B.1. La question préjudicielle porte sur les articles D.VIII.22 à D.VIII.27 du Code wallon du développement territorial (ci-après : le CoDT), qui a été introduit par l'article 1er 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 ».

B.2. Ces articles font partie du livre VIII du CoDT, qui concerne la participation du public et l'évaluation des incidences des plans et programmes, et en particulier du titre Ier, qui porte sur la participation du public. Ils contiennent les règles en matière de publicité des décisions. Ils ont été modifiés par les articles 208 et 209 du décret de la Région wallonne du 13 décembre 2023 « modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales », mais cette modification est sans incidence sur l'affaire présentement examinée.

La procédure d'octroi des permis d'urbanisme comporte une phase de participation du public qui est régie par le titre Ier du livre VIII du CoDT, lorsque ces permis sont soumis à enquête publique ou à annonce de projet, en application de l'article D.IV.40 du CoDT, pour autant qu'ils ne soient pas soumis à une étude d'incidences, conformément aux articles D.64, § 2, et D.68, §§ 2 et 3, du livre Ier du Code wallon de l'environnement et à l'article D.VIII.1, 4°, du CoDT.

B.3. Il ressort de l'arrêt de renvoi que le permis d'urbanisme en cause porte sur la régularisation de la démolition d'une habitation existante et de la construction d'un immeuble comprenant dix-neuf appartements et un commerce. Ce projet immobilier n'est pas soumis à une étude d'incidences en vertu des articles D.64 et D.68 du Code wallon de l'environnement.

La Cour limite son examen à cette hypothèse.

B.4. Les dispositions en cause sont rédigées comme suit :

« Art. D.VIII.22

L'arrêté du Gouvernement exemptant de rapport sur les incidences environnementales, l'arrêté du Gouvernement adoptant le projet ou adoptant définitivement le schéma de développement du territoire, le plan de secteur, ainsi que, le cas échéant, les plans d'expropriation et les périmètres de préemption y relatifs, les mesures arrêtées concernant le

suivi, la déclaration environnementale et l'avis du pôle ' Aménagement du territoire ', est publié au *Moniteur belge*.

L'arrêté du Gouvernement adoptant provisoirement ou adoptant définitivement ou abrogeant le périmètre de site à réaménager, le périmètre de réhabilitation paysagère et environnementale ou le périmètre de remembrement urbain, ainsi que, le cas échéant, les plans d'expropriation et les périmètres de préemption y relatifs, est publié par mention au *Moniteur belge*.

L'arrêté du Gouvernement adoptant ou approuvant le plan d'expropriation, ou abrogeant ou approuvant l'abrogation du plan d'expropriation visé à l'article D.VI.3 ou le périmètre de préemption visé à l'article D.VI.18, lorsqu'il est dressé postérieurement à un plan, périmètre ou schéma visé à l'article D.VI.I. ou lorsqu'il est indépendant d'un plan, périmètre ou schéma visé à l'article D.VI.I est publié par mention au *Moniteur belge*.

Les arrêtés du Gouvernement approuvant l'adoption, la révision ou l'abrogation d'un schéma de développement pluricommunal ou communal, un schéma d'orientation local ou un guide communal ainsi que les plans d'expropriation et les périmètres de préemption y relatifs sont publiés par mention au *Moniteur belge*.

La décision du conseil communal exemptant de rapport sur les incidences environnementales, la décision du conseil communal adoptant, révisant ou abrogeant un schéma de développement pluricommunal ou communal, un schéma d'orientation local ou un guide communal, ainsi que, le cas échéant, les plans d'expropriation et les périmètres de préemption y relatifs, les mesures arrêtées concernant le suivi et la déclaration environnementale sont publiés conformément au Chapitre III du Titre III du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Art. D.VIII.23

Dans les cas visés aux articles D.II.49, § 6, et D.II[.]52, § 4, ou en l'absence de décision du Gouvernement dans les délais prescrits, celui-ci publie au *Moniteur belge* l'avis par lequel l'autorité compétente constate que le plan, périmètre, schéma ou le guide est réputé approuvé ou refusé.

Art. D.VIII.24

Le plan, périmètre, schéma ou le guide ainsi que, le cas échéant, le plan d'expropriation et le périmètre de préemption y relatif sont accessibles via le site Internet du Département de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme de la DGO4. Leur abrogation ou extinction est également renseignée.

Art. D.VIII.25

L'arrêté du Gouvernement adoptant provisoirement ou définitivement ou abrogeant un périmètre de site à réaménager ou un périmètre de site de réhabilitation paysagère et environnementale et l'arrêté du Gouvernement adoptant ou approuvant, provisoirement ou définitivement, un périmètre de préemption sont transcrits au bureau de conservation des hypothèques.

Le nouvel arrêté se substitue à l'arrêté précédent.

Art. D.VIII.26

La décision d'adoption ou d'approbation d'un plan, périmètre, schéma ou d'un guide visés à l'article D.VIII.1, alinéa 1er, 3°, fait l'objet d'un avis affiché durant vingt jours aux endroits habituels d'affichage dans la commune sur le territoire de laquelle l'enquête publique a été organisée. La décision peut être publiée sur le site Internet de la commune.

Pour les projets visés à l'article D.VIII.1, alinéa 1er, 4°, il est fait application de l'article D.IV.70.

Art. D.VIII.27

Durant toute la période d'affichage, la décision ou le document en tenant lieu, et le cas échéant, le plan d'expropriation et le périmètre de préemption y relatif, les mesures arrêtées concernant le suivi et la déclaration environnementale sont accessibles selon les modalités fixées à l'article D.VIII.17.

À la fin du délai d'affichage, le bourgmestre établit une attestation certifiant cet affichage ».

Quant à la compétence de la Cour

B.5. Le Gouvernement wallon allègue que l'absence d'une obligation de notifier le permis d'urbanisme aux personnes ayant déposé des réclamations ou des observations dans le cadre de l'enquête publique ou de l'annonce d'un projet (ci-après : les réclamants) résulte exclusivement de normes de nature réglementaire, et que la question préjudicielle ne relève dès lors pas de la compétence de la Cour.

B.6. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur les questions relatives à la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 134 de la Constitution, des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions, des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

Elle ne dispose pas, en revanche, de la compétence de contrôler la compatibilité d'un acte réglementaire avec les normes de référence précitées.

B.7. Comme l'observe le Gouvernement wallon, avant l'entrée en vigueur du CoDT, l'article 343 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : le CWATUP) disposait :

« Dans les vingt jours de l'octroi ou du refus de permis, l'administration communale notifie la décision aux réclamants ».

Cette disposition était de nature réglementaire. Elle a été insérée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 mars 1998 « déterminant les demandes de permis d'urbanisme, de permis de lotir et de certificats d'urbanisme soumises à une enquête publique et fixant les modalités de ces enquêtes publiques ». L'article 343 du CWATUP a été abrogé par l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 « formant la partie réglementaire du Code du développement territorial » (ci-après : l'arrêté du 22 décembre 2016).

B.8. Contrairement à ce qui est le cas dans le régime mis en place par le CWATUP, dans le régime mis en place par le CoDT, les formes de publicité des décisions prises au terme d'une procédure impliquant une participation du public, en dehors de l'hypothèse dans laquelle le projet est soumis à une étude d'incidences, sont déterminées, de manière exhaustive, par des dispositions décrétales, à savoir les articles D.VIII.22 à D.VIII.27 du CoDT. Elles ne prévoient pas la notification de la décision d'octroi ou de refus du permis d'urbanisme aux réclamants et elles n'habilitent pas davantage le Gouvernement à prévoir des formes de publicité autres que celles qui sont prévues.

B.9. L'atteinte aux normes de référence visées dans la question préjudicielle, à la supposer établie, ne proviendrait dès lors pas de l'abrogation de l'article 343 du CWATUP ou de l'absence d'une disposition analogue dans la partie réglementaire du CoDT, mais de l'absence, dans la partie décrétales du CoDT, soit d'une disposition qui imposerait la notification de la décision d'octroi ou de refus du permis d'urbanisme aux réclamants, soit d'une disposition qui,

à l'instar de l'article 4 du CWATUP, habiliterait le Gouvernement wallon à prévoir des formes de publicité autres que celles qui sont prévues dans la partie décrétable du CoDT.

B.10. L'exception est rejetée.

Quant au fond

B.11. La question préjudicielle porte sur la compatibilité des articles D.VIII.22 à D.VIII.27 du CoDT avec l'article 23, alinéa 3, 4°, lu en combinaison ou non avec les articles 10 et 11, de la Constitution, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus), en ce qu'ils ne prévoient pas la notification aux réclamants de la décision d'octroi ou de refus du permis d'urbanisme et en ce qu'ils n'habilitent pas le Gouvernement wallon à prévoir une telle notification, alors que l'article 343 du CWATUP en imposait une, de sorte qu'en cas d'omission de la mention des formes et délais de recours devant le Conseil d'État dans l'acte ou dans sa notification, les réclamants bénéficiaient du report de quatre mois de la prise de cours du délai de recours.

B.12.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* fait valoir que la suppression de la notification du permis d'urbanisme aux tiers qui ont participé à l'enquête publique entraîne une discrimination entre, d'une part, ces tiers et, d'autre part, les demandeurs et les bénéficiaires de permis d'urbanisme.

Il ressort de l'arrêt de renvoi que la question préjudicielle porte sur le respect de l'obligation de *standstill* relative au droit d'accès à la justice en matière d'environnement, qui découle du droit à la protection d'un environnement sain, lequel est garanti par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, sur le respect du droit d'accès à la justice, qui découle de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et sur le respect du droit d'accès à la justice en

matière d'environnement, qui est contenu dans l'article 9 de la Convention d'Aarhus. La juridiction *a quo* n'invite pas la Cour à se prononcer sur une éventuelle discrimination.

La question préjudicielle ne porte dès lors ni sur le respect des principes applicables à la participation du public ni sur la différence de traitement entre le bénéficiaire d'un permis d'urbanisme et les réclamants.

Il n'appartient pas à une partie devant la juridiction *a quo* de déterminer l'objet et l'étendue de la question préjudicielle.

B.12.2. La Cour n'est par ailleurs pas interrogée sur l'article L3221-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

B.13. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à la protection d'un environnement sain. Il relève du pouvoir d'appréciation de chaque législateur de déterminer les mesures qu'il estime adéquates et opportunes pour réaliser cet objectif.

Un large accès à la justice en matière d'environnement contribue à la préservation, à la protection et à l'amélioration de la qualité de l'environnement et à la protection de la santé humaine (CJUE, 7 novembre 2013, C-72/12, *Gemeinde Altrip e.a.*, ECLI:EU:C:2013:712, point 46). Dans ce contexte, l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution est également pertinent en ce qui concerne l'accès à la justice en matière d'environnement.

L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

B.14. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit d'accès à un juge en ce qui concerne les contestations sur des droits et obligations de caractère civil et l'établissement du bien-fondé d'une accusation en matière pénale.

Le droit d'accès au juge peut être soumis à des conditions de recevabilité. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit d'accès au juge 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 visé. La compatibilité d'une telle restriction avec le droit d'accès au juge dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2009:0224JUD004923007, § 36; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2011:0329JUD005008406, § 70; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 64; 17 juillet 2018, *Ronald Vermeulen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 58).

Les règles en question ne peuvent toutefois pas empêcher les justiciables de faire valoir les voies de recours disponibles. « En effet, le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente » (CEDH, 24 mai 2011, *Sabri Güneş c. Turquie*, ECLI:CE:ECHR:2011:0524JUD002739606, § 58; 13 janvier 2011, *Evaggelou c. Grèce*, ECLI:CE:ECHR:2011:0113JUD004407807, § 19; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, précité, § 66).

B.15. L'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus exige que chaque État partie à la Convention permette aux « membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne » d'engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester notamment les actes des autorités publiques contraires au droit national de l'environnement. Dès lors, de tels recours peuvent être assujettis à des « critères », ce dont il découle que les États membres peuvent, dans le cadre du pouvoir d'appréciation qui leur est laissé à cet égard, fixer des règles de procédure relatives aux conditions devant être réunies pour exercer de tels recours (CJUE, 20 décembre 2017, C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, ECLI:EU:C:2017:987, point 86).

Une restriction du droit d'accès au juge peut être justifiée « dans la mesure où elle est prévue par la loi, respecte le contenu essentiel dudit droit, est nécessaire, dans le respect du principe de proportionnalité, et répond effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union européenne ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui » (CJUE, 14 janvier 2021, C-826/18, *Stichting Varkens in Nood e.a.*, ECLI:EU:C:2021:7, point 64).

B.16. Comme il est dit en B.8, les articles D.VIII.22 à D.VIII.27 du CoDT n'imposent ni la notification de la décision d'octroi ou de refus d'un permis d'urbanisme aux réclamants, ni aucune autre forme de publicité au bénéfice de ces personnes. Contrairement à ce que prévoyait l'article 4, alinéa 2, du CWATUP, ces dispositions n'habilitent pas non plus le Gouvernement wallon à imposer l'accomplissement d'une forme de publicité supplémentaire.

B.17. L'article 19, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 (ci-après : les lois coordonnées sur le Conseil d'État), dispose que les délais de prescription pour l'introduction des recours en annulation « ne prennent cours que si la notification par l'autorité administrative de l'acte ou de la décision à portée individuelle indique l'existence de ces recours ainsi que les formes et délais à respecter ». En outre, « lorsque cette condition n'est pas remplie, les délais de prescription prennent cours quatre mois après que l'intéressé s'est vu notifier l'acte ou la décision à portée individuelle ».

Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que les garanties qu'offre l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État ne s'appliquent que lorsque l'acte administratif doit être notifié à la personne qui revendique l'application de cette règle (CE, 30 novembre 2020, n° 249.099, ECLI:BE:RVSCE:2020:ARR.249.099; 30 mai 2017, n° 238.340, ECLI:BE:RVSCE:2017:ARR.238.340; 13 juillet 2010, n° 206.614, ECLI:BE:RVSCE:2010:ARR.206.614).

Pour les actes administratifs qui ne doivent être ni publiés ni notifiés, le délai court à dater du jour où le requérant en aura eu connaissance (article 4, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté du Régent

du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État »). Ceci vaut notamment en cas de notification volontaire, même si celle-ci ne contient pas les mentions requises relatives à l'existence d'un recours ainsi qu'aux formes et aux délais à respecter.

B.18. Comme il est dit en B.7, l'article 343 du CWATUP disposait que la décision d'octroi ou de refus d'un permis d'urbanisme devait être notifiée aux réclamants. Dès lors que la notification de l'octroi ou du refus d'un permis d'urbanisme aux réclamants était obligatoire, le délai de recours de 60 jours ne prenait cours que 4 mois après la notification du permis d'urbanisme, lorsque cette notification ne mentionnait pas l'existence des voies de recours ni les formes et délais à respecter.

Dès lors que les articles D.VIII.22 à D.VIII.27 du CoDT n'imposent pas la notification aux réclamants de la décision d'octroi ou de refus d'un permis d'urbanisme, l'article 19, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État n'est plus applicable. Il s'ensuit qu'en cas de notification volontaire, le délai de recours de 60 jours prend cours le jour où l'intéressé a eu connaissance de la décision, même en l'absence d'une mention de l'existence, des formes et des délais du recours devant le Conseil d'État dans la notification.

B.19. Il s'ensuit que, dans un tel cas de figure, les réclamants disposent d'un délai plus court pour préparer leur recours.

B.20. Cette réduction des garanties prévues au bénéfice des réclamants constitue un recul significatif du degré de protection de l'accès à la justice en matière d'environnement et, par conséquent, du droit à la protection d'un environnement sain, qui est garanti par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

B.21. Les travaux préparatoires du CoDT mentionnent :

« Les objectifs de lisibilité, d'efficacité, de simplification et d'accélération des procédures concourent à l'amélioration du processus décisionnel et donc à un meilleur aménagement du territoire et urbanisme » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2015-2016, n° 307/1, p. 14).

La suppression de l'obligation de notifier aux réclamants la décision d'octroi ou de refus du permis d'urbanisme est justifiée par un objectif de simplification administrative (*ibid.*, p. 75), qui s'inscrit dans le prolongement des objectifs généraux du CoDT.

B.22. Comme l'observe la partie intervenante devant la juridiction *a quo*, les réclamants dans le cadre de l'enquête publique ne sont désormais plus soumis à un régime procédural différent de celui qui s'applique aux autres tiers au permis d'urbanisme. L'harmonisation du régime de prise de connaissance par les tiers allège considérablement la charge administrative des autorités qui instruisent les demandes de permis d'urbanisme soumises à des mesures particulières de publicité.

B.23.1. Comme il est dit en B.17, il résulte de la suppression de l'obligation précitée que le point de départ du délai de recours devant le Conseil d'État est la prise de connaissance du permis par le réclamant, conformément à l'article 4, § 1er, alinéa 3, du règlement de procédure.

B.23.2. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que le délai de recours en annulation prend cours à partir du moment où le tiers a pu, en étant normalement prudent et diligent, acquérir une connaissance suffisante et certaine du permis d'urbanisme. Le requérant doit se montrer normalement prudent et diligent pour acquérir la connaissance de l'acte en cause. Celui qui peut raisonnablement en supposer l'existence est tenu d'entreprendre des démarches pour s'informer du contenu, sans pouvoir retarder à son gré le point de départ du délai de recours. Cette obligation de diligence n'implique pas pour autant l'obligation de s'informer régulièrement des suites réservées à une procédure d'instruction d'une demande de permis (CE, 9 janvier 2024, n° 258.366, ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.258.366). En outre, en cas de prise de connaissance partielle de la décision ou de prise de connaissance de son existence uniquement, le tiers peut interrompre le délai de 60 jours en cherchant activement, dans un délai raisonnable, à prendre connaissance du contenu du permis à l'administration

communale. Dans ce cas, le délai de 60 jours prend cours le jour où il a pu exercer son droit d'en prendre connaissance ou le jour où on lui a refusé ce droit (CE, 31 mai 2023, n° 256.635, ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.256.635).

Par ailleurs, en cas de contestation quant au moment de la prise de connaissance suffisante, la charge de la preuve incombe à la partie qui se prévaut de la tardiveté du recours. À défaut d'affichage, il appartient à la partie qui se prévaut de la forclusion du recours d'apporter des éléments concrets, précis et concordants en vue d'établir le manque de diligence et de prudence du requérant pour acquérir du permis une connaissance suffisante pour former son recours et, partant, la tardiveté de celui-ci (CE, 1er mars 2018, n° 240.869, ECLI:BE:RVSCE:2018:ARR.240.869). L'existence d'un permis d'urbanisme peut notamment se déduire d'un courrier adressé au requérant par l'autorité compétente ou par le titulaire du permis d'urbanisme pour l'informer de la délivrance de celui-ci (CE, 16 novembre 2016, n° 236.424, ECLI:BE:RVSCE:2016:ARR.236.424).

B.23.3. Il ressort de ce qui précède que le délai de 60 jours prévu pour l'introduction du recours en annulation devant le Conseil d'État ne prend cours qu'à partir du moment où les réclamants disposent d'une connaissance suffisante du contenu du permis d'urbanisme pour préparer leur recours.

Les réclamants acquièrent notamment une connaissance suffisante du contenu du permis lorsque celui-ci leur est notifié volontairement par l'autorité compétente ou à leur demande.

En outre, la durée du délai de recours permet aux réclamants de rechercher les informations pertinentes relatives à l'existence d'un recours devant le Conseil d'État et aux formes et délais à respecter pour introduire ce recours. Les réclamants disposent également d'un délai suffisant pour apporter tout le soin nécessaire à la préparation de leur recours.

B.23.4. Il s'ensuit que l'absence, dans les dispositions en cause, d'une règle imposant aux autorités compétentes de notifier aux réclamants la décision relative à l'octroi ou au refus du

permis d'urbanisme ne produit pas des effets disproportionnés au regard de l'objectif d'intérêt général poursuivi.

B.24. Les dispositions en cause sont compatibles avec l'article 23, alinéa 3, 4°, lu en combinaison avec les articles 10 et 11, de la Constitution, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles D.VIII.22 à D.VIII.27 du Code wallon du développement territorial ne violent pas l'article 23, alinéa 3, 4°, lu en combinaison ou non avec les articles 10 et 11, de la Constitution, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement.

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 14 novembre 2024.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Pierre Nihoul