# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 4 novembre 2015 (Belgique). RG 158/2015

* Datum : 04-11-2015
* Taal : Frans
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel F-20151104-6
* Rolnummer : 158/2015

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 ? ».

(...)

III. En droit

(...)

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 décrétale 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 équivaudrait 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,

P.-Y. Dutilleux

Le président,

A. Alen