



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 109/2024
du 3 octobre 2024
Numéro du rôle : 8197

En cause : le recours en annulation de l'article 4.8.11, § 2, 2°, *b*), du Code flamand de l'aménagement du territoire, introduit par Margot Van Reck et Jan Gheysens.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 25 mars 2024 et parvenue au greffe le 26 mars 2024, un recours en annulation de l'article 4.8.11, § 2, 2°, *b*), du Code flamand de l'aménagement du territoire (publié au *Moniteur belge* du 20 août 2009, deuxième édition) a été introduit par Margot Van Reck et Jan Gheysens, assistés et représentés par Me Philippe Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Le 9 avril 2024, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt rendu sur procédure préliminaire.

Aucun mémoire n'a été introduit.

Les dispositions de la loi spéciale précitée du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes exposent que le recours a été introduit en vertu de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Elles indiquent que le recours fait suite à l'arrêt de la Cour n° 140/2023 du 19 octobre 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.140), publié au *Moniteur belge* du 29 février 2024.

A.2. Dans leurs conclusions, qui ont été établies en application de l'article 72 de la même loi spéciale, les juges-rapporteurs ont estimé qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour, pour les mêmes raisons que celles exposées dans l'arrêt n° 140/2023, précité, de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt rendu sur procédure préliminaire, qui déclare le recours en annulation fondé et annule la disposition attaquée.

A.3. Aucun mémoire justificatif n'a été introduit.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 4.8.11, § 2, 2°, *b)*, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

L'article 4.8.11, § 2, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose :

« Les recours relatifs aux décisions de validation ou d'enregistrement sont introduits dans une échéance de quarante-cinq jours, qui prend cours comme suit :

[...]

2° en ce qui concerne les décisions d'enregistrement :

a) soit le jour suivant la notification, lorsqu'une telle notification est requise;

b) soit le jour suivant la date d'inscription de la construction dans le registre des autorisations, dans tous les autres cas ».

B.2. Le recours en annulation est introduit sur la base de l'article 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, qui dispose qu'un nouveau délai de six mois est ouvert pour l'introduction d'un recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance notamment par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt, lorsque la Cour, statuant sur une question préjudicielle, a déclaré que cette loi, ce décret ou cette ordonnance viole entre autres une des règles visées à l'article 1er.

Par son arrêt n° 140/2023 du 19 octobre 2023 (ECLI:BE:GHCC:2023:ARR.140), la Cour a dit pour droit :

« L'article 4.8.11, § 2, 2°, *b*), du Code flamand de l'aménagement du territoire viole les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

B.3. Les parties requérantes soutiennent que leur habitation jouxte une parcelle qui fait l'objet d'une demande d'inscription dans le registre des autorisations comme étant « réputée autorisée ». En l'absence d'une enquête publique et d'une publication d'une décision d'enregistrement, elles risquent de ne pas être informées à temps d'une telle décision afin de pouvoir introduire un recours en annulation recevable auprès du Conseil pour les contestations des autorisations, conformément à l'article 4.8.11, § 2, 2°, *b*), attaqué, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.4. Le moyen unique est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison 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.

B.5. Par son arrêt n° 140/2023, la Cour a jugé :

« B.7. Les questions préjudicielles portent sur la constitutionnalité de l'article 4.8.11, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qu'en vertu de cette disposition, le délai de recours pour un tiers intéressé, c'est-à-dire pour une personne 'à qui la décision d'enregistrement contestée pourrait causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients' (article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 2°, du même Code), prend cours le jour qui suit celui de l'inscription de la construction au registre des permis comme étant réputée autorisée.

Les questions préjudicielles portent ainsi exclusivement sur l'article 4.8.11, § 2, 2°, *b*), du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui fixe le point de départ du délai de recours pour les cas dans lesquels aucune notification de la décision d'enregistrement n'est requise. La Cour limite son examen à cette disposition.

B.8. Selon les termes de la première question préjudicielle, la disposition en cause fait naître une différence de traitement entre le tiers intéressé qui souhaite introduire un recours contre une décision d'enregistrement et le tiers intéressé qui souhaite introduire un recours

contre un permis d'environnement. Dans ce dernier cas, le délai de recours de quarante-cinq jours prend cours à compter ' du jour après le premier jour d'affichage de la décision ', conformément à l'article 105, § 3, 2°, du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 ' relatif au permis d'environnement ' (ci-après : le décret du 25 avril 2014). Le Conseil pour les contestations des autorisations interroge la Cour sur la compatibilité de cette différence de traitement avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison 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).

B.9.1. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.9.2. L'article 13 de la Constitution garantit le droit d'accès au juge assigné par la loi.

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit tout autant le droit d'accès à un juge pour les contestations sur des droits et obligations de caractère civil et pour établir le bien-fondé d'une accusation en matière pénale.

B.10.1. L'accès au juge peut être soumis à des conditions de recevabilité. Ces conditions ne peuvent cependant pas 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 visé. La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal 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, § 69; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 64; 17 juillet 2018, *Ronald Vermeulen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2018:0717JUD000547506, § 43).

B.10.2. Plus particulièrement, les règles relatives aux formalités et délais fixés pour former un recours 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 se prévaloir des voies de recours disponibles.

De surcroît, les tribunaux doivent, en appliquant des règles de procédure, éviter à la fois un excès de formalisme qui porterait atteinte à l'équité de la procédure, et une souplesse excessive qui aboutirait à supprimer les conditions de procédure établies par les lois (CEDH, 26 juillet 2007, *Walchli c. France*, ECLI:CE:ECHR:2007:0726JUD003578703, § 29; 25 mai 2004,

Kadlec et autres c. République tchèque, ECLI:CE:ECHR:2004:0525JUD004947899, § 26). 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, 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2016:1018JUD003151712, § 66).

[...]

B.12. Bien qu'ils portent tous deux sur le caractère autorisé d'une construction, permis d'environnement et décision d'enregistrement ont des portées différentes.

Un permis d'environnement est ' la décision écrite de l'autorité délivrant le permis portant autorisation d'un projet soumis à autorisation ' (article 2, alinéa 1er, 7°, du décret du 25 avril 2014). Un tel permis est octroyé à l'issue d'une procédure ordinaire ou simplifiée, avec ou sans obligation d'organiser une enquête publique et de recueillir différents avis (chapitre 2 du même décret). Il s'agit d'autoriser des actes urbanistiques qui, en principe, n'ont pas encore eu lieu et pour lesquels l'autorité qui délivre les permis estime qu'ils respectent notamment les prescriptions urbanistiques et le bon aménagement du territoire.

Une décision d'enregistrement est une décision administrative en vertu de laquelle ' une construction est reprise comme " supposée être autorisée " au registre des permis ' ou en vertu de laquelle ' une telle reprise est refusée ' (article 4.8.2, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire). La compétence du collège des bourgmestre et échevins est en outre limitée à un examen actif des moyens de preuve disponibles, dans le but de vérifier si les constructions ont réellement été édifiées avant le 22 avril 1962 ou entre le 22 avril 1962 et la première entrée en vigueur du plan régional [lire : plan de secteur] (voy. aussi Conseil pour les contestations des autorisations, 12 novembre 2020, n° RvVb-A-2021-0270, p. 11). Un défaut de conformité aux prescriptions urbanistiques ou au bon aménagement du territoire ne peut pas conduire au refus de l'inscription au registre des permis (voy. aussi Conseil pour les contestations des autorisations, 21 avril 2020, n° RvVb-A-1920-0762, p. 9). Les présomptions d'autorisation existent en outre « indépendamment de l'inscription au registre des permis, de sorte qu'il ne fait aucun doute qu'elles peuvent être valablement invoquées, et ce même s'il n'est pas encore question d'une mention dans le (projet de) registre des permis ' (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 107).

B.13.1. 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.13.2. Compte tenu des différences qui existent entre les permis d'environnement et les décisions d'enregistrement, le législateur décrétoal n'est pas tenu de soumettre les recours dirigés contre chacune de ces décisions à des règles de procédure identiques, en particulier en ce qui concerne le calcul du délai de recours. La Cour doit toutefois vérifier si le choix du législateur décrétoal de faire débiter le délai de recours relatif aux décisions d'enregistrement le jour qui

suit celui de l'inscription de la construction au registre des permis ne porte pas une atteinte disproportionnée au droit des tiers intéressés d'accéder au juge.

B.14.1. Chaque commune est ' tenue d'établir et d'actualiser un registre des permis, de permettre sa consultation et d'en délivrer des extraits conformément aux dispositions du présent code ' (article 5.1.2, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire). Le registre des permis est accessible ' au public dans la maison communale ' (article 5.1.6, alinéa 2, du même Code).

Comme le soutient le Gouvernement flamand, des tiers peuvent donc aisément consulter le registre des permis. Mais, dans la plupart des cas, ils ne sont pas au courant qu'une construction qui pourrait leur causer des désagréments ou des inconvénients a été inscrite à ce registre comme étant réputée autorisée. En effet, les constructions auxquelles s'applique une présomption de permis et à l'égard desquelles une décision d'enregistrement a été prise existent par définition depuis longtemps de manière inchangée. Ni le demandeur ni la commune ne sont tenus de rendre public le projet d'inscription au registre des permis, et il n'est pas nécessaire d'organiser une enquête publique. Le Code flamand de l'aménagement du territoire ne prévoit par ailleurs pas la moindre forme de publicité, tel l'affichage, à l'égard de tiers en ce qui concerne la décision d'enregistrement.

B.14.2. En outre, l'inscription d'une construction au registre des permis comme étant réputée autorisée peut produire des effets juridiques, même si la présomption de permis existe en principe indépendamment d'une telle inscription. En ce qui concerne les constructions existantes édifiées entre le 22 avril 1962 et la première entrée en vigueur du plan régional [lire : plan de secteur], le caractère autorisé peut en effet être ' contesté par le biais d'un procès-verbal ou d'un acte d'opposition non anonyme, chaque fois rédigé dans un délai de cinq ans après l'édification ou la pose de la construction ' (article 4.2.14, § 2, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire). Cette preuve contraire ne peut cependant plus être fournie ' une fois que la construction est enregistrée depuis un an dans le registre des permis comme étant " réputée autorisée " ' (article 4.2.14, § 2, alinéa 2, du même Code).

D'après l'exposé des motifs du décret du 27 mars 2009, ' le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance légitime exigent sous cette perspective que l'inscription comme construction " réputée autorisée " acquière ainsi un caractère intangible après un délai raisonnable d'un an ', et ' la décision d'enregistrement ou de non-enregistrement d'une construction (comme " réputée autorisée ") sur laquelle repose une présomption peut être génératrice de droits '. Le législateur décrétoal a recherché un ' juste équilibre entre la supériorité de la loi et le principe de la sécurité juridique ' (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, pp. 109-110; voy. aussi Conseil pour les contestations des autorisations, 15 janvier 2019, n° RvVb-A-1819-0493, pp. 8-9).

B.14.3. Compte tenu de ces éléments, la disposition en cause impose un devoir de vigilance disproportionné aux tiers intéressés qui souhaitent introduire auprès du Conseil pour les contestations des autorisations un recours contre une décision d'enregistrement. L'on ne peut raisonnablement attendre d'un riverain qu'il consulte sur une base très régulière le registre des autorisations, à la seule fin de vérifier si celui-ci répertorie des constructions susceptibles de lui causer des désagréments ou des inconvénients. C'est d'autant plus vrai que les informations qui figurent dans le registre des permis sont ' classées par parcelle cadastrale ' (article 5.1.2, § 1er, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire) et qu'il n'est

pas exclu que, dans un environnement fortement urbanisé, plusieurs constructions existantes érigées sur différentes parcelles cadastrales causent des désagréments ou des inconvénients à des personnes.

L'objectif poursuivi par le législateur décrétoal d'offrir le plus rapidement possible une sécurité juridique au demandeur ne permet donc pas de justifier que le délai de quarante-cinq jours pour introduire un recours contre une décision d'enregistrement prenne cours le jour qui suit celui de l'inscription de la construction au registre des permis comme étant réputée autorisée. D'autres formules de délai et formes de publicité peuvent offrir dans un délai raisonnable une sécurité juridique au demandeur quant à la situation de sa construction en matière de permis, tout en garantissant le droit des tiers intéressés d'accéder au juge.

B.14.4. La circonstance que la Cour a jugé, par son arrêt n° 8/2011, précité, que le législateur décrétoal pouvait faire débiter le délai de recours relatif aux décisions de validation le jour qui suit celui de l'inscription au registre des autorisations ne change rien à ce qui précède. Comme la Cour l'a indiqué dans cet arrêt (B.13.3.3.5), les décisions de validation – entre-temps abrogées – étaient en effet limitées à une attestation *as-built* confirmant que les actes relatifs à une construction ou à un ensemble immobilier ne dérogeaient pas ou ne dérogeaient que de façon marginale aux plans autorisés ou déclarés. La décision octroyant un permis était généralement publiée par voie d'affichage, si bien que les tiers intéressés pouvaient savoir que des actes urbanistiques auraient lieu, et cet affichage avait déjà fait débiter un délai pour attaquer la décision octroyant un permis.

B.15. Il ressort de ce qui précède que l'article 4.8.11, § 2, 2°, b) du Code flamand de l'aménagement du territoire n'est pas compatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

La lecture combinée de ces articles de la Constitution avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus ne saurait aboutir à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu ».

B.6. Pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés dans l'arrêt n° 140/2023, le moyen unique est fondé en ce qu'il est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'article 4.8.11, § 2, 2°, b), du Code flamand de l'aménagement du territoire est dès lors annulé.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 4.8.11, § 2, 2°, *b*), du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 octobre 2024.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen