

Numéro du rôle : 2685
Arrêt n° 101/2003 du 17 juillet 2003

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 53, § 2, du décret de la Région flamande du 22 octobre 1996 relatif à l'aménagement du territoire, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, M. Bossuyt, E. De Groot, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

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

Par arrêt n° 117.664 du 28 mars 2003 en cause de la s.p.r.l. Lean contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 8 avril 2003, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 53, § 2, du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'une copie de la requête du fonctionnaire délégué, identique à celle transmise au ministre, avec toutes les annexes (dossier administratif) doit être transmise au demandeur, alors que le fonctionnaire délégué n'est pas tenu de transmettre une copie des (mêmes) pièces du dossier administratif au demandeur dans le cas où le recours émane du demandeur ou même du collège des bourgmestre et échevins ? »

Le 30 avril 2003, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi organique, les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de rendre un arrêt de réponse immédiate.

La Région flamande a introduit un mémoire justificatif.

Les prescriptions de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

## II. *En droit*

- A -

A.1. Les juges-rapporteurs ont estimé qu'en application de l'article 72 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, ils pourraient être amenés à proposer à la Cour de clôturer l'affaire par un arrêt de réponse immédiate.

A.2. Dans son mémoire justificatif, le Gouvernement flamand affirme qu'il a été satisfait en l'espèce aux dispositions de l'article 53, § 2, du décret de coordination du 22 octobre 1996, puisqu'une copie du recours du fonctionnaire délégué contre la décision du 9 mars 2000 de la députation permanente du conseil provincial de la Flandre orientale a été notifiée au demandeur et qu'un inventaire des pièces et le dossier administratif ont été transmis au Gouvernement flamand. Le Gouvernement flamand souligne que cet inventaire ne porte que sur les pièces administratives du dossier qui sont nécessaires pour le traitement au fond du recours introduit mais qui ne contiennent par ailleurs aucune donnée essentielle pour la partie requérante. Il s'agit notamment de la décision de la députation permanente, du recours du demandeur lui-même, de la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins, de l'avis du fonctionnaire délégué et du dossier de permis de bâtir du demandeur lui-même. Selon le Gouvernement flamand, ni la disposition en cause ni aucune autre disposition ne prévoit une obligation de notifier en même temps ces annexes au demandeur.

Selon lui, l'obligation de produire les pièces du dossier administratif est indépendante de l'introduction d'un recours par le fonctionnaire délégué ou par le collège des bourgmestre et échevins auprès du ministre flamand compétent pour l'aménagement du territoire. En effet, les pièces administratives peuvent également être transmises à l'instance d'appel par un envoi séparé : dans ce cas, il n'existe aucune obligation légale d'envoyer une copie des pièces au demandeur. Il est donc fait une distinction injustifiée selon que les pièces du dossier

administratif sont transmises au Gouvernement flamand en même temps que le recours ou selon qu'elles lui sont adressées par un envoi séparé. Dans le premier cas, ces pièces devraient être transmises au demandeur alors que ce ne serait pas obligatoire dans le second cas. Selon le Gouvernement flamand, une telle distinction ne se retrouve pas dans la disposition en cause et est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

Le Gouvernement flamand se plaint également de ce qu'aucune nuance n'est faite dans la jurisprudence du Conseil d'Etat. S'il est évident qu'il convient d'adresser au demandeur une copie des annexes qui concernent des arguments du recours ou qui sont postérieures à la décision de la députation permanente contre laquelle le recours est dirigé, il n'y aurait pas lieu de lui transmettre une copie des annexes qui portent exclusivement sur le dossier administratif existant sans contenir de nouvelles pièces. Ces pièces pourraient du reste être transmises au Gouvernement flamand par un envoi séparé, ce qui signifie qu'elles ne doivent dans ce cas pas être transmises au demandeur. Le Gouvernement flamand souligne que l'obligation d'une notification simultanée n'est pas non plus prévue lors de la transmission du dossier administratif par le fonctionnaire délégué, lorsque le recours émane du demandeur.

- B -

#### B.1. Le juge *a quo* demande :

« L'article 53, § 2, du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'une copie de la requête du fonctionnaire délégué, identique à celle transmise au ministre, avec toutes les annexes (dossier administratif) doit être transmise au demandeur, alors que le fonctionnaire délégué n'est pas tenu de transmettre une copie des (mêmes) pièces du dossier administratif au demandeur dans le cas où le recours émane du demandeur ou même du collège des bourgmestre et échevins ? »

B.2.1. Il se déduit des faits de la cause et de la référence faite par le Conseil d'Etat à l'article 53, § 2, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, que c'est l'article 53, § 2, alinéas 1er et 2, de ce décret, dans sa version antérieure à sa modification par l'article 60 du décret du 26 avril 2000 (*Moniteur belge* du 29 avril 2000), qui est applicable en l'espèce. Cette disposition énonce :

« Le collège des bourgmestre et échevins ainsi que le fonctionnaire délégué peuvent introduire un recours auprès du Gouvernement flamand, dans les trente jours qui suivent la réception de la décision de la députation permanente octroyant un permis. Ce recours, de même que le délai pour former recours, est suspensif. Il est adressé en même temps au demandeur et au Gouvernement flamand. Lorsque le recours est introduit par le fonctionnaire délégué, ce dernier avertit également le collège.

Le demandeur peut introduire un recours auprès du Gouvernement flamand dans les trente jours qui suivent la réception de la décision de la députation permanente ou à défaut de cette réception, l'expiration du délai dans lequel elle devait avoir lieu. Ce recours est envoyé, par lettre

recommandée à la poste, au Gouvernement flamand, qui en adresse copie au collège, dans les cinq jours de la réception. »

B.2.2. Cette disposition fait partie de la réglementation des recours administratifs en matière d'aménagement du territoire.

Le demandeur peut introduire un recours auprès de la députation permanente contre la décision du collège des bourgmestre et échevins ou du fonctionnaire délégué portant refus d'un permis de bâtir. Le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué comme le demandeur peuvent introduire un recours auprès du Gouvernement flamand contre la décision de la députation permanente octroyant ou refusant le permis.

B.3. En vertu de l'alinéa 1er de l'article 53, § 2, du décret précité, le collège des bourgmestre et échevins et le fonctionnaire délégué qui introduisent un recours auprès du Gouvernement flamand contre la décision de la députation permanente doivent adresser en même temps ce recours au demandeur du permis. Cette notification implique, selon le Conseil d'Etat, que le demandeur soit également informé directement de l'intégralité du texte du recours, de sorte qu'il puisse vérifier si le recours a été introduit régulièrement et connaître les motifs qui le fondent. Le recours qui n'est pas notifié intégralement au demandeur du permis serait irrecevable pour cette raison.

En vertu de l'alinéa 2 de l'article 53, § 2, alinéa 2, du même décret, le demandeur qui introduit un recours contre la décision de la députation permanente doit uniquement envoyer ce recours au Gouvernement flamand. Ce dernier adresse copie du recours au collège des bourgmestre et échevins dans les cinq jours de la réception. Par conséquent, le recours que le demandeur du permis ne notifie pas au collège des bourgmestre et échevins ne saurait être irrecevable pour cette raison.

B.4.1. Il ressort de la question préjudicielle que la Cour est interrogée sur la différence de traitement concernant la situation du fonctionnaire délégué, selon que le recours auprès du Gouvernement flamand est formé par le fonctionnaire délégué lui-même ou par le demandeur du permis ou le collège des bourgmestre et échevins. Ce ne serait que dans le premier cas que le fonctionnaire délégué, lorsqu'il notifie son recours au demandeur du permis, serait tenu de communiquer à celui-ci le texte intégral du recours ainsi que toutes les annexes (le dossier

administratif). Par contre, le fonctionnaire délégué ne serait pas tenu de communiquer au demandeur les pièces du dossier administratif transmis à l'instance d'appel compétente, lorsque le recours émane du demandeur lui-même ou du collège des bourgmestre et échevins.

B.4.2. Dans son mémoire justificatif, le Gouvernement flamand dénonce à cet égard une différence de traitement selon que les pièces du dossier administratif sont transmises au Gouvernement flamand avec le recours ou par un envoi séparé. Ce n'est que dans le premier cas que le fonctionnaire délégué serait obligé, lorsqu'il notifie son recours au demandeur, de transmettre aussi à celui-ci toutes les annexes à ce recours, alors que, dans le deuxième cas, les pièces du dossier administratif ne doivent pas être portées à la connaissance du demandeur. Le Gouvernement flamand regrette aussi que la jurisprudence du Conseil d'Etat ne fasse à cet égard aucune distinction selon que les annexes portent seulement sur le dossier administratif existant ou comportent de nouvelles pièces.

Les parties devant la Cour ne peuvent modifier ou faire modifier le contenu des questions préjudicielles. La Cour ne peut étendre son contrôle à des différences de traitement au sujet desquelles le juge *a quo* ne l'a pas interrogée. La Cour limite par conséquent son examen à la différence de traitement mentionnée dans la question préjudicielle.

B.5. La comparaison opérée dans la question préjudicielle repose sur un critère objectif : dans le premier cas, c'est le fonctionnaire délégué lui-même qui introduit un recours auprès du Gouvernement flamand, alors que dans le second cas c'est le demandeur d'un permis qui introduit le recours auprès du Gouvernement flamand.

Il peut se justifier objectivement et raisonnablement que le fonctionnaire délégué soit seulement obligé de notifier son recours au demandeur, en ce compris le texte intégral de sa requête et toutes les annexes, lorsque le recours émane de lui, afin que le demandeur puisse vérifier si le recours a été régulièrement formé et puisse prendre connaissance des motifs qui le fondent, apprécier s'il y a lieu de demander au Gouvernement flamand d'être entendu et préparer sa défense, et que cette formalité ne soit pas imposée lorsque le recours émane du demandeur lui-même. Dans ce dernier cas, c'est au demandeur du permis qu'il appartient de rédiger le recours,

de motiver son dossier et d'y adjoindre les pièces nécessaires. Il en va de même lorsque le recours émane du collège des bourgmestre et échevins.

B.6. Si la question préjudicielle doit toutefois être interprétée en ce sens qu'elle dénonce en réalité la différence de traitement, dans le cadre de l'introduction du recours auprès du Gouvernement flamand, entre le fonctionnaire délégué, d'une part, et le demandeur d'un permis, d'autre part, en ce qui concerne l'obligation de notifier le recours et ses annexes, il y a lieu de renvoyer alors à l'arrêt n° 99/98 du 24 septembre 1998, dans lequel la Cour a jugé que l'article 53 du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, ne violait pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il impose au collège des bourgmestre et échevins et au fonctionnaire délégué de notifier en même temps au demandeur, dans son intégralité, le recours administratif introduit auprès du Gouvernement flamand, alors que cette obligation n'est pas imposée au demandeur qui introduit un recours administratif.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 53, § 2, du décret de la Région flamande relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996, tel qu'il était applicable avant sa modification par l'article 60 du décret du 26 avril 2000, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le fonctionnaire délégué qui introduit un recours auprès du Gouvernement flamand contre la décision de la députation permanente octroyant un permis doit, lorsqu'il notifie son recours au demandeur du permis, transmettre à celui-ci le texte intégral du recours, en ce compris toutes ses annexes, alors qu'il n'y est pas obligé lorsque le recours émane du demandeur lui-même ou du collègue des bourgmestre et échevins.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 17 juillet 2003.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts