

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

LE PRESIDENT DE LA XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 248.896 du 12 novembre 2020

A. 229.958/XIII-8866

En cause : **la ville de Châtelet**,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe HERMAN, avocat,
rue t'Serclaes de Tilly 49-51
6061 Montignies-sur-Sambre,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

1. Par une requête introduite le 10 janvier 2020, la ville de Châtelet demande, d'une part, la suspension de l'exécution de l'article 38 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mai 2019 modifiant la partie réglementaire du Code de développement territorial, publié au *Moniteur belge* le 14 novembre 2019 et, d'autre part, l'annulation du même acte.

II. Procédure

2. La note d'observations et le dossier administratif ont été déposés.

M. Jean-François Neuray, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 29 septembre 2020, les parties ont été convoquées à l'audience du 22 octobre 2020.

M^{me} Colette Debroux, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Lise Deconinck, *loco* M^e Philippe Herman, avocat, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Jean-François Neuray, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits utiles à l'examen de la cause

3. Le 14 novembre 2019, l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mai 2019 modifiant la partie réglementaire du Code du développement territorial est publié au *Moniteur belge*.

L'article 38 de l'arrêté du 9 mai 2019 précité prévoit ce qui suit :

« Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} septembre 2019 ».

Il s'agit de la disposition attaquée.

4. Le même jour, le chef de cabinet du ministre de l'Aménagement du territoire indique au SPW-TLPE ce qui suit :

« Compte tenu de la publication au *Moniteur belge* de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mai 2019 modifiant la partie réglementaire du Code du développement territorial, le 14 novembre 2019, j'invite Madame la Directrice générale à communiquer immédiatement aux communes et aux fonctionnaires délégués que nonobstant la date d'entrée en vigueur dudit arrêté fixée au 1^{er} septembre, celui-ci ne peut être tenu pour opposable qu'à compter de sa publication.

Dès lors, il y a lieu de considérer que tant que l'arrêté du 9 mai 2019 n'avait pas été publié, il ne pouvait ni imposer d'obligations aux administrés ni porter préjudice à leurs droits.

Il s'ensuit que les demandes de permis déposées (date du récépissé ou de la réception de l'envoi) à partir de la publication au *Moniteur belge* devront comporter les nouveaux formulaires prévus par le nouvel arrêté. De même, les modifications apportées à la nomenclature des actes, travaux et installations exonérés de permis, d'impact limité ou qui ne requièrent pas le concours

obligatoire d'un architecte visé à l'article R.IV.1-1 du CoDT ne seront effectives qu'à compter de la même date.

L'impact des nouvelles dispositions sur les délégations et autres dispositions techniques prévues par le Code, ne devrait, quant à lui, pas être source de difficultés particulières.

Outre un courrier aux communes et aux fonctionnaires délégués, je saurai gré à Madame la Directrice générale de prévoir que l'information soit également portée sur le site internet du SPW TLPE ».

Les communes en ont été informées par le représentant des conseillers en aménagement du territoire et en urbanisme et par l'Union des villes et communes de Wallonie. Les fonctionnaires délégués et directeurs ont reçu un courriel.

L'information relative à la date d'entrée en vigueur effective de l'arrêté est disponible sur le site de la DGO4 et de l'Union des villes et communes de Wallonie. Le site de l'Union des villes et communes de Wallonie, sous l'intitulé «Modification de la partie réglementaire du CoDT», précise que bien que l'entrée en vigueur de l'arrêté du 9 mai 2019 précité soit fixée au 1^{er} septembre 2019, il ne devient applicable qu'à partir de la date de publication du 14 novembre 2019 et que les formulaires adaptés «doivent être utilisés pour toute demande de permis introduite (date du réceptionné ou de la date de réception de l'envoi) à dater du 14 novembre 2019».

5. Pour l'essentiel, l'arrêté précité fixe la liste des travaux qui sont dispensés de permis d'urbanisme, sont d'impact limité ou ne requièrent pas l'intervention d'un architecte. La requérante indique avoir été saisie, dans la période du 1^{er} septembre au 14 novembre 2019, de plusieurs demandes de permis d'urbanisme qu'elle se dit incapable de traiter compte tenu des différences entre l'ancienne et la nouvelle réglementation.

IV. Débats succincts

6. L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts étant d'avis que le moyen unique est fondé.

V. Moyen unique

V.1. Thèse de la partie requérante

7. La requérante prend un moyen unique de la violation du principe général de droit de non-rétroactivité des actes administratifs et de l'article 1^{er} du Code civil.

Elle fait valoir que la disposition précitée, destinée à prévenir l'insécurité juridique, requiert que le contenu du droit soit prévisible et accessible et qu'elle s'étend en qualité de principe général de droit aux actes administratifs. Elle rappelle qu'ainsi, le principe général de droit de non-rétroactivité des actes administratifs interdit à un acte administratif, individuel ou réglementaire, de sortir ses effets à une date antérieure à sa divulgation. Elle concède que le principe connaît différentes exceptions mais elle estime qu'en l'espèce, le règlement attaqué se donne un effet rétroactif sans qu'aucune habilitation légale ne l'y autorise et sans qu'il existe une circonstance exceptionnelle pouvant justifier la rétroactivité.

V.2. Thèse de la partie adverse

8. La partie adverse répond que le jour même de la publication de l'acte attaqué au *Moniteur belge*, les communes et fonctionnaires délégués ont été avisés de ce que nonobstant la date d'entrée en vigueur fixée au 1^{er} septembre 2019, le règlement ne pouvait être tenu pour opposable qu'à compter de sa publication, soit du 14 novembre 2019, de telle sorte que l'article 38 attaqué n'a pas sorti ses effets en pratique, que l'acte n'a pas été appliqué de manière rétroactive et qu'il n'a pu, dès lors, causer de grief particulier à la requérante.

Elle considère que, dans ces conditions, le moyen doit être rejeté à défaut d'intérêt dans le chef de la requérante. Elle observe que la requérante n'indique pas quels seraient les dossiers ou le nombre de dossiers qu'elle aurait traités sur la base de l'arrêté du 9 mai 2019, qui n'a cependant été publié que le 14 novembre 2019, et qu'au demeurant, elle ne prétend pas avoir eu connaissance de celui-ci avant sa date de publication ni qu'elle l'aurait véritablement appliqué dès le 1^{er} septembre 2019.

V.3. Examen

9. La non-rétroactivité des lois est posée en règle générale à l'article 1^{er} du Code civil. Cette règle, destinée à prévenir l'insécurité juridique, requiert que le contenu du droit soit prévisible et accessible, en manière telle que chacun puisse raisonnablement prévoir les conséquences d'un acte lorsque celui-ci se réalise. Cette règle, qui est d'ordre public, s'étend, en qualité de principe général du droit, aux actes administratifs.

Le principe de non-rétroactivité connaît toutefois des tempéraments, notamment lorsque la rétroactivité correspond à une situation ayant réellement existé dans le passé, lorsqu'il n'a pas été possible d'y mettre fin plus tôt ou encore lorsque

la rétroactivité est nécessaire au plein rétablissement de la légalité. Il appartient alors à l'auteur de l'acte de justifier de manière formelle les circonstances exceptionnelles pouvant justifier qu'il le fasse rétroagir.

En l'espèce, l'auteur de l'arrêté attaqué ne justifie nullement que celui-ci produise ses effets à une date antérieure à sa publication, soit le 1^{er} septembre 2019. Au contraire, le jour même de la publication au *Moniteur belge*, le 14 novembre 2019, la partie adverse a immédiatement entendu aviser les communes et fonctionnaires délégués que l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mai 2019, malgré sa date d'entrée en vigueur fixée au 1^{er} septembre, ne pouvait être tenu pour opposable qu'à compter de sa publication.

10. Il résulte de ce qui précède que l'article 38 du règlement attaqué est illégal. Même si, comme l'affirme la partie adverse, l'arrêté n'a pas été appliqué de manière rétroactive dans la pratique, il y a lieu d'annuler cette disposition pour des raisons de sécurité juridique et tenant compte de ce que le moyen est d'ordre public. Cela aura pour conséquence de fixer l'entrée en vigueur du règlement en cause au 24 novembre 2019. En effet, l'article 84, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit que « les arrêtés [des gouvernements de communautés et de régions] sont obligatoires à partir du dixième jour après celui de leur publication, à moins qu'ils ne fixent un autre délai ».

Le moyen unique est fondé, ce que des débats succincts suffisent à constater. Les conclusions du rapport peuvent être suivies.

VI. Indemnité de procédure

11. La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 840 euros.

En vertu de l'article 67, § 2, alinéa 3, du règlement général de procédure, aucune majoration n'est due notamment si la section du contentieux administratif décide que le recours en annulation n'appelle que des débats succincts, *quod est* en l'espèce.

Il a y lieu de faire droit à la demande de la partie requérante, à concurrence du montant de base de 700 euros.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'article 38 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mai 2019 modifiant la partie réglementaire du Code de développement territorial, publié au *Moniteur belge* le 14 novembre 2019, est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge* dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 3.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

La contribution prévue à l'article 66, 6^o, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, et les dépens, liquidés à la somme de 200 euros, sont mis à la charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le 12 novembre 2020 par :

Colette Debroux,
Céline Morel,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Céline Morel

Colette Debroux