

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XIII^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 259.471 du 12 avril 2024

A. 225.724/XIII-8417

En cause :

1. **M.V.**,
2. **K.D.**,
ayant tous deux élu domicile chez
M^e Julien BOUILLARD, avocat,
rue Jean-Baptiste Brabant 56
5000 Namur,

contre :

1. **la commune de Faimés**,
ayant élu domicile chez
M^e Nathalie VAN DAMME, avocat,
place des Nations-Unies 7
4020 Liège,
2. **la Région wallonne**,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Martin ORBAN, avocat,
Kaperberg 50
4700 Eupen,

Partie intervenante :

S.P.,
ayant élu domicile chez
M^{es} Alexandre PIRSON et Quentin PICQUEREAU, avocats,
rue Albert Mockel 43/11
4000 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 19 juillet 2018 par la voie électronique, les parties requérantes demandent l'annulation de la décision du 16 avril 2018 par laquelle le collège communal de Faimés octroie à S.P. un permis d'urbanisme ayant pour objet la transformation d'une ferme en 13 logements sur un bien sis rue du Bon Dieu d'Ans n° 3 à Borlez (Faimés).

II. Procédure

L'arrêt n° 254.674 du 5 octobre 2022 a rejeté l'exception d'irrecevabilité du recours, jugé que les cinq premiers moyens de la requête étaient non fondés, rouvert les débats et posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle. Il a été notifié aux parties.

Par son arrêt n° 127/2023 du 21 septembre 2023, la Cour constitutionnelle a répondu à la question préjudicielle posée.

Par une ordonnance du 22 janvier 2024, l'affaire a été fixée à l'audience du 22 février 2024.

M. Luc Donnay, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Justine Philippart, *loco* M^e Julien Bouillard, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Audrey Zians, *loco* M^e Nathalie Van Damme, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, M^e Bénédicte Hendrickx, *loco* M^e Martin Orban, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, et M^e Zoé Vrolix, *loco* M^{es} Alexandre Pirson et Quentin Picquereau, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendues en leurs observations.

M. Jean-Baptiste Levaux, auditeur au Conseil d'État, 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

Les faits utiles à l'examen de la cause sont exposés dans l'arrêt n° 254.674 du 5 octobre 2022. Il y a lieu de s'y référer.

IV. Demande de mise hors cause

À l'audience, la Région wallonne, seconde partie adverse, demande sa mise hors de cause.

Lorsque le fonctionnaire délégué a été consulté par les autorités communales et qu'il a donné un avis favorable, il a participé à la procédure. Il n'y a pas lieu de mettre la Région wallonne hors de cause.

V. Sixième moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Les parties requérantes prennent un sixième moyen « de l'excès de pouvoir par la référence à une disposition illégale et de l'absence de motivation adéquate ».

Elles soulignent que le projet litigieux déroge à l'affectation en zone agricole et rappellent les trois conditions communes fixées par l'article D.IV.13 du Code du développement territorial (CoDT) auxquelles les dérogations au plan de secteur doivent répondre. Elles relèvent que le caractère exceptionnel des dérogations octroyées pour des projets privés n'est plus exigé depuis l'entrée en vigueur de ce code.

Elles affirment que le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et la version initiale du CoDT prévoyaient cependant que cette faveur était uniquement limitée aux dérogations au plan de secteur établies par l'article 127, § 3, du CWATUP, et, par la suite, à son équivalent dans le premier CoDT, soit l'article D.II.62. Ces dérogations visaient ainsi les seuls permis rencontrant une certaine finalité d'intérêt général.

Elles rappellent qu'une question préjudicielle a été posée à la Cour constitutionnelle concernant la modification décrétable de l'article 127, § 3, du CWATUP en ce qu'elle autorisait qu'un permis s'écarte des prescriptions des plans de secteur et des prescriptions réglementaires d'aménagement du territoire sans respecter les conditions des articles 113 et 114 du même Code. Elles indiquent que la Cour y a répondu dans l'arrêt n° 87/2007 du 20 juin 2007 en considérant que la suppression de l'exigence du caractère exceptionnel emportait une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement sain. En outre, selon leur analyse, la Cour a admis que la modification décrétable ne portait pas atteinte à l'article 23, 4°, de la Constitution en considération des motifs d'intérêt général particuliers avancés par le législateur pour justifier le cas d'espèce soumis à son appréciation.

Elles ajoutent que, lors de l'adoption du premier CoDT, la section de législation du Conseil d'État avait admis la suppression du caractère exceptionnel de

la dérogation uniquement parce qu'elle était limitée à certaines dérogations, en considérant que « les actes et travaux énumérés à l'article D.II.60 présentent tous, d'une manière ou d'une autre, des caractéristiques qui permettent incontestablement de les rattacher à des finalités d'intérêt général [; c]et élément est de nature à justifier au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination l'origine plus souple de dérogations qui leur sont applicables » (*doc. parl.*, Parl. wal., sess. 2013-2014, n° 942/1, p. 152).

Elles soutiennent que l'article D.IV.13 du CoDT est totalement étranger au raisonnement tenu jusqu'ici par la Cour constitutionnelle et la section de législation et qu'en ne prévoyant aucune limite ou compensation, cette disposition est illégale de sorte qu'il convient de poser la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« L'article D.IV.13 du CoDT viole-t-il le principe de *standstill* inhérent au droit à la protection d'un environnement sain prévu à l'article 23, 4°, de la Constitution en ce qu'il autorise une dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme sans prévoir aucune limite et généralise ainsi la suppression du caractère exceptionnel d'une telle dérogation? Il a pour effet de diminuer sensiblement le niveau de protection de l'environnement sans que cette diminution ne soit justifiée par des motifs d'intérêt général admissibles mais uniquement par une volonté d'assouplissement de la marge dont disposaient les autorités pour accorder les dérogations ? ».

À leur estime, l'acte attaqué, qui est fondé sur une disposition illégale et dont la motivation est par conséquent nécessairement inadéquate, est irrégulier.

Dans leur mémoire en réplique, elles rappellent leur argumentation, soulignent que la première partie adverse n'y répond pas et « se réservent la possibilité de développer ultérieurement leurs arguments ».

Dans leur dernier mémoire, elles indiquent que la question préjudicielle ne doit être posée qu'à titre subsidiaire, c'est-à-dire seulement dans l'hypothèse où aucun des autres moyens de la requête ne serait fondé.

V.2. Examen

1. L'arrêt n° 254.674 du 5 octobre 2022 a adressé la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« L'article D.IV.13 du Code du Développement Territorial viole-t-il le principe de *standstill* inhérent au droit à la protection d'un environnement sain prévu à l'article 23, 4°, de la Constitution en ce que cette disposition n'exige plus qu'une dérogation au plan de secteur, pour autoriser un projet soumis à permis d'urbanisme, ne puisse être octroyée qu'à titre exceptionnel, c'est-à-dire qu'elle soit indispensable à la réalisation du projet soumis à l'autorité, contrairement à ce que prévoyait l'article 114 du CWATUP ? ».

2. Par l'arrêt n° 127/2023 du 21 septembre 2023, la Cour constitutionnelle a répondu que l'article D.IV.13 du CoDT ne violait pas l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution au terme du raisonnement suivant :

« B.1. La question préjudicielle porte sur l'article D.IV.13 du Code wallon du développement territorial (ci-après : le CoDT), qui dispose :

“Un permis ou un certificat d'urbanisme n° 2 peut être octroyé en dérogation au plan de secteur ou aux normes du guide régional d'urbanisme si les dérogations :

1° sont justifiées compte tenu des spécificités du projet au regard du lieu précis où celui-ci est envisagé ;

2° ne compromettent pas la mise en œuvre cohérente du plan de secteur ou des normes du guide régional d'urbanisme dans le reste de son champ d'application ;

3° concernent un projet qui contribue à la protection, à la gestion ou à l'aménagement des paysages bâtis ou non bâtis”.

B.2. Les travaux préparatoires de cette disposition indiquent :

“Cette disposition fixe les conditions dans lesquelles les dérogations au plan de secteur et aux normes du guide régional peuvent être octroyées. En effet, si les hypothèses de dérogations peuvent varier que l'on soit un demandeur public ou privé, les conditions de dérogation sont identiques. Elles sont partiellement inspirées de la jurisprudence du Conseil d'État. Les dérogations autorisables en application de l'article D.IV.13 ne doivent pas l'être à titre exceptionnel. En outre, elles doivent être justifiées compte tenu des spécificités du projet ce qui n'implique pas qu'elles soient indispensables à la réalisation de celui-ci. La volonté est clairement d'assouplir la marge dont disposent actuellement les autorités pour s'écarter, dans les hypothèses visées à l'article D.IV.12, des prescriptions notamment des plans de secteur.

Enfin, tel que développé dans le commentaire de l'article D.II.17, la troisième condition s'inspire de notions développées dans la Convention européenne du paysage adoptée le 20 octobre 2000, à Florence afin de disposer de définitions adéquates pour les concepts liés au paysage. Il est renvoyé au commentaire de l'article D.II.17” (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2015-2016, n° 307/1, p. 44).

B.3. La Cour est interrogée sur la compatibilité de la disposition en cause avec l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution en ce qu'il n'est plus exigé que la dérogation au plan de secteur ne puisse être octroyée qu'à titre exceptionnel, contrairement à ce qui était prévu par l'article 114 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : le CWATUP).

B.4.1. Avant son abrogation par le décret de la Région wallonne du 20 juillet 2016 “abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} 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 1^{er} 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” (ci-après : le décret du 20 juillet 2016), l'article 114 du CWATUP disposait :

“Pour toute demande de permis qui implique l’application des dispositions de la présente section, une ou plusieurs dérogations peuvent être accordées, à titre exceptionnel, pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu’à la consultation visée à l’article 4, alinéa 1^{er}, 3^o.”

Sur avis préalable du fonctionnaire délégué, le collège communal accorde toute dérogation qui porte exclusivement sur les prescriptions d’un règlement communal d’urbanisme, d’un plan communal d’aménagement ou d’un permis de lotir ainsi qu’aux prescriptions d’un permis d’urbanisation visées à l’article 88, § 3, 3^o, sauf lorsque la demande porte sur des actes et travaux visés à l’article 127, § 1^{er}.

Dans les autres cas, toute dérogation est accordée par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué”.

B.4.2. Le Conseil d’État a jugé que “le caractère exceptionnel de la dérogation visé à l’article 114 du CWATUP s’entend de la nécessité de l’accorder pour la réalisation optimale d’un projet bien spécifique en un lieu bien précis” (C.E., arrêt n° 250.823 du 8 juin 2021 ; voy. aussi C.E., arrêts n° 253.524 du 19 avril 2022, n° 250.334 du 15 avril 2021, n° 249.727 du 5 février 2021 et n° 248.907 du 13 novembre 2020).

B.5.1. 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 ils déterminent les conditions de leur exercice. L’article 23 de la Constitution ne précise pas ce qu’impliquent ces droits dont seul le principe est exprimé, chaque législateur étant chargé de les garantir, conformément à l’alinéa 2 de cet article, en tenant compte des obligations correspondantes.

B.5.2. Toute mesure en matière d’urbanisme et d’aménagement du territoire n’a pas *ipso facto* une incidence sur le droit à un environnement sain, au sens de l’article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution. En l’espèce, il peut toutefois être admis que la disposition en cause, qui règle les conditions de la dérogation au plan de secteur du bien et qui est, de la sorte, susceptible d’avoir des conséquences importantes pour les riverains et pour l’espace public, a une portée qui entre au moins partiellement dans le champ d’application de l’article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution.

B.5.3. L’article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution, qui garantit le droit à la protection d’un environnement sain, 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.5.4. L’obligation de *standstill* ne peut toutefois s’entendre comme interdisant au législateur décrétal, dans le cadre de ses compétences, d’apporter des modifications au système des plans d’aménagement du territoire et des permis d’urbanisme. Elle lui interdit de prendre des mesures qui marqueraient, sans justification raisonnable, un recul significatif du droit garanti par l’article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution, mais elle ne le prive pas du pouvoir d’apprécier la manière dont ce droit est le plus adéquatement assuré.

B.6. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.2 que le législateur décrétal a souhaité, par la disposition en cause, assouplir la marge de manœuvre des autorités compétentes à l’occasion de l’octroi d’une dérogation au plan de secteur.

De la sorte, la disposition en cause s'inscrit dans le cadre des objectifs généraux poursuivis par le législateur décréteil à l'occasion de l'adoption du décret du 20 juillet 2016, à savoir assurer une meilleure efficacité du droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire ainsi qu'accélérer les procédures pour permettre de concrétiser plus rapidement les projets sur le terrain (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2015-2016, n° 307/1, p. 14).

B.7. Les conditions prévues à l'article D.IV.13 du CoDT sont formulées en tant que conditions cumulatives. En outre, le Conseil d'État a jugé que "s'il ressort [des travaux préparatoires] la volonté du législateur d'assouplir les conditions d'octroi de la dérogation, il n'en demeure pas moins que le mécanisme dérogatoire reste, par nature, l'exception à la règle de principe, laquelle doit nécessairement s'appréhender de manière restrictive" (C.E., arrêt n° 253.939 du 8 juin 2022 ; voy. aussi C.E., arrêt n° 250.872 du 11 juin 2021).

B.8. En tant qu'il règle les conditions de la dérogation, l'article D.IV.13 du CoDT est d'interprétation restrictive et son application doit être dûment motivée, et ce, quand bien même le législateur décréteil n'a pas expressément prévu que c'est seulement à titre exceptionnel que la dérogation peut être consentie (en ce sens, voy. C. const., arrêts n° 94/2016 du 16 juin 2016, ECLI:BE:GHCC:2016:ARR.094, B.8.5, alinéa 2, et n° 87/2007 du 20 juin 2007, ECLI:BE:GHCC:2007:ARR.087, B.9.3, alinéa 2, *in fine*).

B.9. Il ressort de ce qui précède que l'article D.IV.13 du CoDT ne dispense pas l'autorité de motiver spécialement, en application de la loi du 29 juillet 1991 "relative à la motivation formelle des actes administratifs", la nécessité de ne pas appliquer la règle applicable en principe dans un cas où le CoDT permet la dérogation.

Le contrôle exercé par le Conseil d'État dans le cadre de l'article D.IV.13 du CoDT porte notamment sur cette condition de motivation du permis dérogatoire :

"Concernant la nécessité de déroger au plan de secteur, il y a lieu de vérifier si, à travers les motifs donnés à cet égard, l'administration a montré que la dérogation n'était pas accordée par facilité mais après avoir examiné la possibilité d'appliquer la règle dans son principe et après avoir conclu qu'en raison d'impératifs techniques ou juridiques, elle était nécessaire pour la réalisation optimale du projet. La motivation sur cet aspect peut être succincte, pour autant qu'elle ne soit pas vague et passe-partout" (C.E., arrêt n° 249.884 du 23 février 2021).

B.10. Compte tenu de l'interprétation restrictive précitée et de l'obligation de motivation, le recul du degré de protection existant du droit à un environnement sain n'est pas significatif.

B.11. L'article D.IV.13 du CoDT est compatible avec l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution ».

3. Compte tenu des termes de cet arrêt, il y a lieu de conclure que l'auteur de l'acte attaqué n'a pas fait usage d'une disposition décrétille irrégulière, de sorte que le moyen manque en droit.

VI. Indemnité de procédure et dépens

Les parties adverses sollicitent chacune une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leurs demandes.

Les dépens comprenaient le droit de rôle de 200 euros par partie requérante ainsi que la contribution de 20 euros par partie requérante, telle que prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure.

Toutefois, par un arrêt n° 22/2020 du 13 février 2020, la Cour constitutionnelle a annulé, dans le cadre d'un recours en annulation de la loi du 19 mars 2017 « instituant un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne » et de la loi du 26 avril 2017 « réglant l'institution d'un fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne en ce qui concerne le Conseil d'État et le Conseil du Contentieux des Étrangers », les mots « par partie requérante » dans l'article 4, § 4, alinéas 1^{er} et 3, de la loi du 19 mars 2017, inséré par l'article 2 de la loi du 26 avril 2017.

Dès lors, en vertu de l'effet *erga omnes* et rétroactif de cet arrêt d'annulation, il y a lieu d'ordonner le remboursement de la contribution indûment perçue.

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

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure de 700 euros est accordée à chaque partie adverse, à la charge des parties requérantes.

La contribution prévue à l'article 66, 6°, du règlement général de procédure, liquidée à la somme de 20 euros, est mise à la charge des parties requérantes.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 550 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune, et à la charge de la partie intervenante, à concurrence de 150 euros.

Article 3.

La contribution de 20 euros indûment perçue sera remboursée aux parties requérantes par le service désigné au sein du Service public fédéral Finances comme compétent pour encaisser les droits au Conseil d'État.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 12 avril 2024, par la XIII^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Luc Donnay,
Lionel Renders,
Laure Demez,
Thierry Blanjean,

conseiller d'État, président f.f.,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Thierry Blanjean

Luc Donnay