

Comment traiter une demande de permis lorsque plusieurs versions différentes du Code du Développement territorial se succèdent ?

Le décret du 13 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial¹, qui ne modifie que la partie décrétable du CoDT, prévoit plusieurs entrées en vigueur successives. La première entrée en vigueur est prévue le 1^{er} avril 2024 et elle concerne la partie la plus importante (en nombre d'articles) de la révision du Code.

L'article 247 du décret du 13 décembre 2023 dispose que :

« La demande de permis ou de certificat d'urbanisme n° 2 dont l'accusé de réception est antérieur à la date d'entrée en vigueur du présent décret poursuit son instruction selon les dispositions en vigueur à cette date.

Toutefois, la possibilité de limiter la durée du permis d'urbanisme pour la création d'un nouveau logement dans une construction existante ou la modification de la destination de tout ou partie d'un bien s'applique immédiatement aux procédures en cours à l'entrée en vigueur du présent décret ».

1- Il faut appliquer **le CoDT** (règles de procédure comme règles de fond²) en vigueur à la date de l'introduction de la demande, c'est-à-dire à la date du **récépissé** de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n°2, qui doit légalement être fourni le jour du dépôt du dossier, ou à la date de l'accusé de réception postal si la demande n'a pas été déposée mais envoyée par la poste. Ce n'est pas, eu égard à plusieurs arrêts du Conseil d'Etat³, la date à laquelle l'accusé de réception de la demande complète est envoyé au demandeur qu'il faut prendre en considération.

Ceci est valable **pour toute la procédure** relative à une demande de permis ou de certificat d'urbanisme n°2, donc y compris pour le traitement d'un recours auprès du Ministre, ou pour la réfection de l'acte, c'est-à-dire le nouvel octroi ou refus du permis ou du certificat d'urbanisme n°2, après annulation par le Conseil d'Etat⁴ ou après un retrait par l'autorité compétente⁵ ou après annulation par le Ministre dans le cadre d'une suspension par exemple.

¹ Décret du 13 décembre 2023 modifiant le Code du Développement territorial et le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et abrogeant le décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales.

² CE n° 253.008 du 17 février 2022 : « l'ensemble des dispositions alors en vigueur – soit celles du CWATUP –, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les règles de procédure et les règles de fond, y compris les règles de compétence pour déroger ou pour décider ».

³ CE n° 240.798 du 22 février 2018, CE n° 242.481 du 28 septembre 2018.

⁴ CE n° 250.334 du 15 avril 2021

⁵ CE n° 242.481 du 28 septembre 2018

Peu importe que le dossier déposé ou envoyé soit complet ou non⁶, et peu importe si des plans modifiés sont introduits en cours de procédure⁷.

Exemples :

- la demande de permis d'urbanisme est déposée contre récépissé à la commune le 30 mars 2024 : on lui applique le CoDT non révisé par le décret du 13 décembre 2023 en ce compris si des plans modifiés sont introduits après le 1^{er} avril 2024;
- la demande de permis d'urbanisme est déposée à la commune le 5 avril 2024 : on lui applique le CoDT en vigueur à cette date, et non pas le CoDT tel qu'il résultera des autres révisions futures opérées par le décret du 13 décembre 2023;
- la demande de permis d'urbanisme est déposée contre récépissé à la commune après l'abrogation du décret du 5 février 2015 relatif aux implantations commerciales : on lui applique le CoDT tel qu'il résulte de la révision opérée par le décret du 13 décembre 2023 postérieurement au 1^{er} avril 2024, lorsqu'il intégrera la matière relative au commerce, et ce toujours en application de l'article 247 reproduit ci-dessus.

2- Il est prévu **une exception** : une demande de permis d'urbanisme qui a pour objet la création d'un nouveau logement dans une construction existante ou la modification de la destination de tout ou partie d'un bien, et qui est en cours de procédure le 1^{er} avril 2024, peut déboucher sur un permis d'urbanisme à durée limitée (article D.IV.80 en vigueur le 1^{er} avril 2024), et cela même si le récépissé ou l'accusé de réception postal de la demande est antérieur au 1^{er} avril 2024.

Cela ne s'applique pas aux permis **envoyés** avant le 1^{er} avril 2024, mais cela pourrait s'appliquer à un recours contre un tel permis, si son instruction est en cours le 1^{er} avril 2024 ou après. Il en est de même en cas de réfection de l'acte après retrait ou après annulation par le Ministre ou le Conseil d'Etat. C'est **toute la procédure** relative à une demande de permis ou de certificat d'urbanisme n°2 qui est visée.

Exemples :

- la demande de permis d'urbanisme incomplète déposée à la commune le 1^{er} septembre 2023 est toujours en cours d'instruction le 1^{er} avril 2024 : il est possible de limiter la durée du permis d'urbanisme s'il a pour objet la création d'un nouveau logement dans une construction existante ou la modification de la destination de tout ou partie d'un bien ;
- la demande de permis d'urbanisme qui a pour objet la création d'un nouveau logement dans une construction existante ou la modification de la destination de tout ou partie d'un bien a fait l'objet d'un refus le 29 février 2024 et le demandeur introduit un recours recevable : le Ministre pourra limiter la durée du permis d'urbanisme s'il l'octroie.

⁶ CE n° 249.728 du 5 février 2021

⁷ CE n° 256.291 du 18 avril 2023

3- Chaque décret ou arrêté du gouvernement comporte ses propres dispositions transitoires.

Le décret du 28 septembre 2023 remplaçant le Code wallon du Patrimoine et portant des dispositions diverses, qui dès son entrée en vigueur modifiera le CoDT, a prévu pour les permis et certificats d'urbanisme n°2 la disposition transitoire suivante :

*Art. 68. Les demandes **de permis d'urbanisme, de permis d'urbanisation, de permis d'environnement, de permis unique, de permis d'implantation commerciale, de permis intégré ou de certificat d'urbanisme n° 2 relatives à un bien classé ou assimilé, un bien situé dans une zone de protection, un bien situé dans le périmètre de la carte archéologique ou à un projet visé à l'article D.62, § 1er, du Code wallon du Patrimoine, dont la date de récépissé ou d'accusé de réception est antérieure à la date d'entrée en vigueur du décret, poursuivent leur instruction sur la base des dispositions décrétales et réglementaires en vigueur à la date du récépissé ou de l'accusé de réception de la demande.***

Pour l'application de cet article, il faut également prendre en compte la date de l'introduction de la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n°2, c'est-à-dire celle du récépissé ou de l'accusé de réception postal en ce qui concerne le CoDT.

L'arrêté du Gouvernement qui modifiera la partie réglementaire du CoDT comportera également sa propre disposition transitoire relative aux permis et certificats d'urbanisme n°2.

Lorsqu'un décret ou un arrêté ne comporte pas de disposition transitoire, il s'applique dès son entrée en vigueur aux demandes de permis ou de certificat d'urbanisme n°2 en cours d'instruction⁸. Ce n'est pas un effet rétroactif mais une application immédiate de la législation nouvelle.

4- Conclusion :

La méthode la plus simple est de vérifier la date d'introduction de la demande et d'utiliser pour traiter cette demande le code en ligne en vigueur à cette date, mais en tenant compte de l'exception prévue en point 2 pour les demandes de permis ou de certificat d'urbanisme n°2 introduites avant le 1^{er} avril 2024.

⁸ CC arrêt n° 47/2019 du 19 mars 2019 : « Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si l'absence d'une mesure transitoire entraîne une différence de traitement qui n'est pas susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime. Ce principe est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes ».

Qu'en est-il de l'application des outils d'aménagement du territoire adoptés, révisés ou abrogés pendant l'instruction d'une demande de permis ou de certificat d'urbanisme n°2 ?

1- Une disposition transitoire telle que l'article 247 du décret 13 décembre 2023 est liée à ce décret, et pas directement à l'un des outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme que sont le plan de secteur, les schémas et les guides. Or ceux-ci peuvent également entrer en vigueur postérieurement à l'introduction d'une demande de permis ou de certificat d'urbanisme n°2.

Le Conseil d'Etat dans l'arrêt n°253.711 du 11 mai 2022, a précisé⁹ que :

« 1. L'article D.IV.110, alinéa 1er, du CoDT dispose comme suit :

« Les demandes de permis de bâtir, de permis d'urbanisme, de permis de lotir ou de permis d'urbanisation, en ce compris celles qui entrent dans une des catégories visées à l'article D.IV.25, dont le dépôt, attesté par un récépissé ou dont la réception de l'envoi, attestée par un accusé de réception postal ou assimilé est antérieur à une des modifications de la législation de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme applicable en Région wallonne, poursuivent leur instruction sur la base des dispositions en vigueur à la date du récépissé ou de l'accusé de réception de la demande ».

Cette disposition, qui déroge au principe général selon lequel une autorité est tenue d'appliquer les règles de droit en vigueur au moment où elle statue, est d'interprétation restrictive. Elle ne peut donc viser que les cas dans lesquels la « législation » de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme applicable en Région wallonne change entre l'introduction de la demande et l'adoption de la décision, et non les hypothèses dans lesquelles, entre ces deux moments, entre en vigueur un SSC.

L'application en l'espèce de l'article D.IV.110 du CoDT aboutit à rendre applicable à la demande de permis le CWATUP, dans le cadre duquel il convient d'appliquer l'adage tempus regit actum, cet article du CoDT ne pouvant ensuite modaliser les effets dans le temps d'un schéma à l'égard d'une demande soumise au CWATUP. Ainsi, le schéma de structure communal, devenu un schéma de développement communal depuis le 1er juin 2017 et étant

⁹ Voir aussi CE n° 231.538 du 11 juin 2015, CE n° 244.661 du 29 mai 2019. CE n° 237.696 du 16 mars 2017
Contra : le Conseil d'Etat a cependant décidé en ce qui concerne une demande de permis introduite avant l'entrée en vigueur du CoDT le 1^{er} juin 2017 et de la révision d'un RCU du 2 juillet 2017 que : « La demande de permis d'urbanisme litigieuse a été réceptionnée par les services communaux le 3 avril 2017, soit antérieurement à l'entrée en vigueur du CoDT. Il s'ensuit que restent applicables à cette demande de permis non seulement les dispositions du CWATUP en vigueur à cette date, mais également le R.C.U. de 2004. L'acte est inadéquatement motivé en ce qu'il s'autorise des dispositions du G.C.U. adopté le 2 juillet 2017 afin d'apprécier les demandes de dérogation formulées dans la demande de permis. Les articles 113 et 114 du CWATUP ont été méconnus. ». Dans ce cas de figure, le R.C.U. (devenu GCU) révisé le 2 juillet 2017 comportait lui-même une disposition transitoire qui rendait le R.C.U. de 2004 applicable à la demande de permis, ce qui permet de considérer que la formulation de l'arrêt est un peu lapidaire.

entré en vigueur le 17 avril 2017, était donc applicable à la décision attaquée qui a été adoptée le 30 octobre 2018. ».

Le principe général selon lequel une autorité est tenue d'appliquer les règles de droit en vigueur au moment où elle statue est applicable pour tous les outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme, et ce principe est applicable en tout temps : ces outils s'appliquent donc aux demandes de permis ou de certificats d'urbanisme n°2 en cours d'instruction dès que leur adoption ou leur révision entre en vigueur, ou ne s'appliquent plus dès que leur abrogation entre en vigueur.

Il en est de même pour toutes les évolutions du droit étrangères au décret qui comporte la disposition transitoire.

Toutefois, une révision du CoDT peut avoir un effet direct sur un outil d'aménagement du territoire, si elle modifie un article qui détermine une destination du plan de secteur : dans ce cas précis, c'est bien la disposition transitoire du décret qui déterminera quelle est la version du texte applicable à la demande de permis ou de certificat d'urbanisme n°2.

2- Il est possible que ces outils d'aménagement du territoire et d'urbanisme comportent eux-mêmes une disposition transitoire. Dans ce cas, cette dernière sera d'application¹⁰.

Exemples :

- la révision du guide communal d'urbanisme de la commune de Libin, entrée en vigueur le 9 novembre 2020, comporte une mesure transitoire libellée comme suit : *« Les demandes de permis ou de certificat d'urbanisme n°2 dont le récépissé est antérieur à la date d'entrée en vigueur du présent Guide Communal d'Urbanisme poursuivent leur instruction selon les dispositions du Guide Communal d'Urbanisme antérieur en vigueur au moment du récépissé »* : la demande de permis d'urbanisation introduite à Libin le 30 octobre 2020 s'est vue appliquer l'ancienne version du guide communal d'urbanisme ;
- si cette révision du guide communal d'urbanisme de la commune de Libin n'avait **pas** comporté de disposition transitoire, dans le cas d'un permis d'urbanisme refusé par la commune le 10 octobre 2020, le Ministre statuant sur recours le 30 janvier 2021 devait appliquer à la demande de permis le guide révisé.

3- Conclusion :

Il faut vérifier si l'outil qui entre en vigueur ou si l'arrêté qui abroge l'outil comporte une disposition transitoire. Si oui, appliquez-la. Si non, appliquez l'outil, ou tenez compte de son abrogation, dès leur entrée en vigueur pour toutes les demandes de permis ou de certificats d'urbanisme n°2 en cours, quelle que soit l'étape de la procédure.

¹⁰ CE n° 233.600 du 22 janvier 2016