

Numéros du rôle : 5530 et 5531
Arrêt n° 114/2013 du 31 juillet 2013

ARRET

En cause : les recours en annulation de l'article 7.4.1/2 du Code flamand de l'Aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 35 du décret de la Région flamande du 11 mai 2012, introduits par la SA « Recover Energy » et par la commune de Lebbeke.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 6 décembre 2012 et parvenues au greffe le 7 décembre 2012, des recours en annulation de l'article 7.4.1/2 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 35 du décret de la Région flamande du 11 mai 2012 portant modification de diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire et portant modification de la réglementation relative à l'abrogation de la « *Agentschap Ruimtelijke Ordening* » (Agence de l'Aménagement du Territoire) (publié au *Moniteur belge* du 6 juin 2012), ont été introduits respectivement par la SA « Recover Energy », dont le siège est établi à 1910 Kampenhout, Leuvensesteenweg 51, et par la commune de Lebbeke.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5530 et 5531 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- la Régie des Bâtiments, dont le siège est établi à 1060 Bruxelles, avenue de la Toison d'Or 87;
- la ville de Termonde;
- la province de Flandre orientale;
- la SA « Uplace », la SA « Ushop », la SA « Uwork » et la SA « Ustay », ayant toutes leur siège à 1853 Strombeek-Bever, Kasteel van Bever, Boechoutlaan 221;
- le Gouvernement flamand.

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- la Régie des Bâtiments;
- la SA « Uplace », la SA « Ushop », la SA « Uwork » et la SA « Ustay »;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 27 juin 2013 :

- ont comparu :

. Me G. Verhelst, qui comparaisait également *loco* Me P. Flamey, avocats au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes;

. Me J. Bouckaert, qui comparaisait également *loco* Me D. D'Hooghe, avocats au barreau de Bruxelles, pour la Régie des Bâtiments;

. Me K. De Roo, qui comparaisait également *loco* Me P. De Smedt, avocats au barreau de Gand, pour la ville de Termonde;

. K. Van Keymeulen, pour la province de Flandre orientale;

. Me J. Bouckaert, qui comparaisait également *loco* Mr. G. Schaiko et Me P. Vandenheede, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SA « Uplace », la SA « Ushop », la SA « Uwork » et la SA « Ustay »;

. Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et T. Giet ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1. La SA « Recover Energy », partie requérante dans l'affaire n° 5530, est propriétaire d'un terrain industriel sis à Kampenhout-Sas. Elle a introduit une demande de permis d'urbanisme en vue d'ériger une centrale de production d'énergie à partir de déchets, mais elle se heurte à un plan d'exécution spatial provincial dont les prescriptions urbanistiques fixées pour les zones d'activité locales et régionales excluent les activités de traitement des déchets. L'évaluation des incidences environnementales a toutefois été réalisée sur la base de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 avril 2008 relatif au mode d'intégration de l'évaluation des incidences sur l'environnement dans le cadre d'un plan d'exécution spatial (ci-après : « l'arrêté relatif au mode d'intégration »), lequel a été déclaré inconstitutionnel par le Conseil d'Etat au motif qu'il limite de manière discriminatoire les possibilités de participation des personnes intéressées. La disposition attaquée valide cette violation du principe d'égalité dans les procédures de planification en cours ou déjà achevées.

La commune de Lebbeke, partie requérante dans l'affaire n° 5531, est elle aussi confrontée à un plan d'exécution spatial provincial visant plus précisément l'aménagement d'une route qui menace d'hypothéquer la qualité de vie de la commune. La disposition attaquée empêche de constater l'illégalité de ce plan, constat qui pourrait préserver le bon aménagement du territoire de la commune. En outre, les habitants de la commune n'ont pas eu la possibilité de communiquer, préalablement à la fixation du plan, leurs observations sur la délimitation du contenu de l'évaluation des incidences environnementales.

A.2. Selon le Gouvernement flamand, la disposition attaquée n'affecte pas les parties requérantes en tant qu'elle concerne des plans d'exécution spatiaux régionaux et communaux et les recours en annulation ne seraient par conséquent recevables que dans la mesure où la disposition attaquée concerne des plans d'exécution spatiaux provinciaux. En outre, étant donné que le plan d'exécution spatial provincial qui cause un grief aux parties requérantes n'a pas encore été annulé par le Conseil d'Etat, les recours en annulation ne seraient recevables que dans la mesure où ils visent le paragraphe 1er de la disposition attaquée. Concernant ce dernier point, le Gouvernement flamand renvoie à l'arrêt n° 9/2012.

En ce qui concerne l'affaire n° 5531, le Gouvernement flamand n'aperçoit pas le préjudice que pourrait subir la partie requérante, la commune de Lebbeke, en raison de la validation prévue par la disposition attaquée, étant donné que celle-ci concerne une inégalité de traitement qui n'affecte pas sa possibilité de participation. La notification des documents pertinents aux communes concernées est en effet garantie en tout état de cause. En outre, la commune ne pourrait pas se prévaloir de l'intérêt de ses habitants puisque cela porterait atteinte au caractère personnel et direct de l'intérêt requis. La commune aurait d'ailleurs pu éviter elle-même le préjudice à ses habitants, en annonçant que les documents pertinents étaient disponibles pour consultation. De même, les autres parties intervenantes - la province de Flandre orientale, la ville de Termonde, la Régie des bâtiments et la SA « Uplace » et autres - estiment que la commune de Lebbeke n'est pas personnellement et directement affectée par le régime de participation validé. Le simple fait d'avoir attaqué devant le Conseil d'Etat un plan d'exécution spatial provincial établi de manière illégale ne suffirait pas, étant donné que le Conseil d'Etat examine l'intérêt lors de l'examen du moyen et que la commune n'a pas d'intérêt au moyen qui est fondé sur le régime vicié de participation.

En ce qui concerne l'affaire n° 5530, la Régie des bâtiments et la SA « Uplace » et autres font valoir que le plan d'exécution spatial attaqué par la partie requérante n'a pas encore été définitivement fixé et qu'il n'est donc pas encore entré en vigueur, de sorte que la disposition attaquée n'est pas applicable et que l'intérêt de la partie requérante ne se distingue pas de l'intérêt qu'à tout citoyen au respect de la légalité de la disposition attaquée. La province de Flandre orientale conteste elle aussi l'intérêt de la partie requérante en ce qui concerne le régime de participation validé : ce sont les résultats et le contenu de l'évaluation qui poseraient des problèmes à la partie requérante, bien plus que l'étendue de celle-ci.

A.3. La partie requérante dans l'affaire n° 5530 estime qu'au cours de l'élaboration du plan d'exécution spatial provincial « Bijzonder Economisch Knooppunt Kampenhout-Sas » (Carrefour économique particulier de Kampenhout-Sas), elle disposait déjà de l'intérêt requis pour attaquer la disposition attaquée. En outre, le plan a été approuvé dans l'intervalle et a été publié par extrait au *Moniteur belge*. Elle déclare qu'elle introduira un recours en annulation contre ce plan devant le Conseil d'Etat. En cas d'annulation de la disposition attaquée, l'illégalité du plan d'exécution spatial provincial devra être constatée et la partie requérante pourra obtenir le permis demandé.

La partie requérante dans l'affaire n° 5531 précise qu'elle se trouve confrontée, en tant que commune, au plan d'exécution spatial provincial « Secundaire verbindingsweg tussen Aalst en Lebbeke » (Voie de communication secondaire entre Aalst et Lebbeke), fixé le 20 juin 2012 et approuvé par le ministre flamand de l'Aménagement du territoire le 16 octobre 2012. Elle conteste qu'il fût en son pouvoir d'assurer elle-même les obligations de publicité supplémentaires.

A.4. Sous réserve que la partie requérante dans l'affaire n° 5530 démontre qu'elle a introduit, dans les délais, un recours en annulation du plan d'exécution spatial provincial concerné devant le Conseil d'Etat, le Gouvernement flamand estime que le recours en annulation doit être déclaré irrecevable à défaut d'intérêt. La Régie des bâtiments et la SA « Uplace » et autres partagent cet avis.

Quant au moyen

A.5. Le moyen unique dans les deux affaires est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément et combinés avec le principe de la sécurité juridique, le principe d'impartialité et le principe du *fair play* en tant que principes de bonne législation, avec le droit à un procès équitable, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et avec l'interdiction d'ingérence dans la fonction judiciaire, garantie par le titre III de la Constitution et en particulier par l'article 40 de la Constitution, et avec l'article 16 de la Constitution et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée valide des plans d'exécution spatiaux qui violent le principe d'égalité en ce qu'ils ont été établis en application de l'arrêté relatif au mode d'intégration. Le Conseil d'Etat a en effet constaté, avec l'autorité de la chose jugée, que les règles contenues dans cet arrêté créaient une distinction discriminatoire entre deux catégories de personnes qui souhaitent être associées à la consultation publique concernant une évaluation des incidences environnementales d'un plan (C.E., 12 août 2011, n° 214.791, *Peleman e.a.*). Par l'effet de la disposition attaquée, cette distinction aurait été reprise dans le

décret, ce qui entraîne non seulement une violation du principe d'égalité mais donne également lieu à une décision imprudente. En effet, le régime de l'enquête publique vise non seulement à associer l'administré à la prise de décision mais également à garantir une décision prudente. Il s'agit de plans qui sont soumis à l'obligation (européenne) d'évaluation des incidences environnementales et dont on peut supposer qu'ils sont susceptibles d'avoir des effets considérables sur l'homme et l'environnement. La validation ne concerne donc pas seulement un vice de forme, tel que l'absence de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, mais une violation, quant au fond, du droit de participation.

La disposition attaquée porterait en outre atteinte à la sécurité juridique des parties requérantes en ce qu'elle les empêche de se prévaloir de l'article 159 de la Constitution, devant le juge, contre les plans qui ont été validés au moyen de la disposition attaquée. Cette dernière influence aussi des instances pendantes et des procédures de planification en cours. Toute protection juridique serait ainsi rendue impossible, ce qui constitue également une violation du principe d'égalité. Le défaut de participation, la prise de décision imprudente et l'atteinte à la protection juridique ne seraient pas justifiés par des « motifs impérieux d'intérêt général ». Les parties requérantes renvoient à cet égard à la jurisprudence de Cour européenne des droits de l'homme et à celle de la Cour constitutionnelle. Elles contestent enfin la thèse selon laquelle il serait impossible de soumettre les plans d'exécution spatiaux illégaux à une procédure d'élaboration normale et elles estiment que l'argument budgétaire n'offre pas non plus une justification suffisante à l'atteinte portée au droit à l'égalité de traitement, au droit de participation, au droit à une prise de décision prudente et au droit à la sécurité juridique.

A.6. Le Gouvernement flamand objecte tout d'abord qu'il n'est exposé nulle part dans la requête en quoi la disposition attaquée ne serait pas conforme à l'article 16 de la Constitution et à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte que le moyen ne serait pas recevable dans la mesure où il invoque la violation de ces dispositions.

Il n'est pas question, selon le Gouvernement flamand, de violation du principe d'égalité, combiné ou non avec le principe de la sécurité juridique, parce que l'influence sur les procès, en raison (de l'effet rétroactif) de la disposition attaquée, est raisonnablement justifiée. Cette justification résulte, d'une part, de la portée de la disposition attaquée - le fait de valider, sans modification, un acte juridique administratif qui est entaché d'une illégalité purement externe - et, d'autre part, du but de cette validation ainsi que des circonstances dans lesquelles et des motifs pour lesquels le législateur décréta a pris cette décision. La disposition attaquée prévoirait la validation de plans d'exécution spatiaux qui ne sont pas illégaux en tant que tels, *a fortiori* qui auraient été jugés illégaux, mais qui auraient seulement pu être annulés par le Conseil d'Etat en raison d'une illégalité ayant son siège dans une autre norme juridique, à savoir l'arrêté relatif au mode d'intégration. Ce n'est pas cet arrêté qui est validé mais les plans d'exécution spatiaux qui ont été établis, *in tempore non suspecto*, en application de cet arrêté. La disposition attaquée ne déclare pas non plus « constitutionnelle » la discrimination constatée par le Conseil d'Etat. Elle confère seulement un fondement juridique aux plans d'exécution spatiaux qui, au moins partiellement, ont été établis en application de l'arrêté jugé inconstitutionnel. Le Gouvernement flamand soutient ensuite que les justiciables peuvent encore toujours se prévaloir de l'article 159 de la Constitution, non seulement pour démontrer indirectement l'illégalité d'autres arrêtés dans lesquels les décisions qu'ils attaquent trouvent leur fondement juridique, mais également pour démontrer indirectement l'illégalité de l'arrêté relatif au mode d'intégration, fût-ce sur d'autres bases.

Le Gouvernement flamand souligne ensuite la large liberté d'appréciation dont dispose le législateur décréta en matière de planification et d'aménagement du territoire et insiste sur l'exposé détaillé des circonstances exceptionnelles et des motifs impérieux d'intérêt général contenu dans les travaux préparatoires de la disposition attaquée. Il en ressort que la validation législative s'imposait en vue du rétablissement nécessaire et rapide de la sécurité juridique, d'une part, et de la sauvegarde de la continuité et de l'opérationnalité des instruments de planification en matière d'aménagement du territoire, d'autre part. De plus, par la validation attaquée, le législateur décréta a également rétabli ou sauvegardé la force obligatoire et la sécurité juridique de tous les permis d'urbanisme et d'environnement déjà octroyés ou encore à octroyer, dont le fondement juridique réside dans les plans d'exécution spatiaux qui ont été fixés en application de l'arrêté déclaré illégal ou qui, dans une certaine mesure, seront encore fixés. Compte tenu de l'objectif du législateur décréta de rétablir le plus rapidement possible la sécurité juridique, d'une part, et eu égard à la mise en balance expresse de l'intérêt général de l'aménagement du territoire et des intérêts privés que sert une protection juridique égale, d'autre part, la validation législative doit être considérée comme raisonnable, selon le Gouvernement flamand. Les différences de traitement qui en résultent seraient justifiées par le choix, conforme à la Constitution, de la technique de la validation législative. Enfin, il est encore fait référence à un certain nombre de précédents dont il

ressortirait que le procédé dont la constitutionnalité est contestée en l'espèce a déjà fait à plusieurs reprises l'objet d'un contrôle de constitutionnalité et a chaque fois été déclaré constitutionnel par la Cour.

A.7. Selon la province de Flandre orientale, le législateur décrétoal doit se justifier pour la différence de traitement opérée entre, d'une part, des personnes qui, en application de l'article 159 de la Constitution, peuvent invoquer une violation du principe d'égalité par l'arrêté relatif au mode d'intégration et, d'autre part, les personnes qui, en conséquence de la disposition attaquée, ne le peuvent plus. La différence de traitement entre, d'une part, des personnes qui veulent être associées à une consultation publique selon le mode d'intégration et les personnes qui veulent être associées à une consultation publique selon le régime général, d'autre part, ne serait pas directement en cause. Cette dernière différence a précisément été reconnue par le législateur décrétoal et est à l'origine de la disposition de validation attaquée. Elle consiste en ce que, selon le régime du mode d'intégration, aucun avis concernant les possibilités de consultation n'est publié dans un journal ou dans le magazine d'information communal et qu'aucun affichage ne doit avoir lieu sur les panneaux d'affichage communaux. Même lorsque tel est le cas (régime général), les intéressés ne sont pas personnellement avertis. En outre, le groupe de personnes intéressées qui est visé par l'annonce d'une consultation publique est relativement limité. Une publication sur internet pourrait toucher un plus large public et nécessite aussi moins d'efforts de la part des intéressés que d'aller consulter les panneaux d'affichage communaux. Par conséquent, on ne pourrait pas parler d'une absence de possibilités suffisantes de consultation lorsque le mode d'intégration est suivi. Concrètement, les conséquences de la différence de publication sont très limitées, voire inexistantes. Pour le reste, la partie intervenante rappelle un certain nombre d'arguments tirés des travaux préparatoires pour soutenir la disposition attaquée.

A.8. La ville de Termonde considère que la disposition attaquée, eu égard à l'objectif de sécurité juridique, est une mesure raisonnablement justifiée qui n'empêche par ailleurs pas qu'un plan d'exécution spatial puisse être attaqué en raison d'une autre illégalité. La possible illégalité de l'arrêté relatif au mode d'intégration, apparue à la suite d'une demande de suspension et d'un recours en annulation introduits devant le Conseil d'Etat, ne saurait pas avoir pour effet que le Parlement flamand se trouve dans l'impossibilité de remédier à l'insécurité juridique qui découle de cette illégalité. En ce qui concerne les motifs impérieux d'intérêt général, la partie intervenante renvoie aux travaux préparatoires de la disposition attaquée. Ceux-ci font notamment apparaître que la validation concernera plus de cinquante plans d'exécution spatiaux communaux, provinciaux et régionaux. Il n'est pas nécessaire que les circonstances exceptionnelles ou les motifs impérieux d'intérêt général soient exposés pour chaque plan d'exécution en particulier. L'intérêt général inhérent à la politique d'aménagement du territoire constituerait une motivation suffisante. Enfin, la partie intervenante observe que la prétendue violation du principe d'égalité concerne la phase précédant la rédaction du rapport sur les incidences environnementales du plan et non le plan déjà établi. Le choix du législateur décrétoal d'éviter, au moyen d'une validation, de recommencer à zéro de lourdes procédures administratives serait un choix justifié.

A.9. La Régie des bâtiments et la SA « Uplace » et autres contestent tout d'abord la recevabilité du moyen, dans la mesure où la Cour constitutionnelle n'est pas compétente pour exercer un contrôle direct au regard de certains des principes et des dispositions invoqués et dans la mesure où les parties requérantes n'exposent pas en quoi qu'il serait porté atteinte à certains des principes et des dispositions invoqués. En outre, la Cour ne s'estime pas compétente pour examiner des irrégularités formelles dont serait entaché l'acte juridique administratif avant sa validation, même si elles sont présentées comme constituant des violations des articles 10 et 11 de la Constitution.

En ordre subsidiaire, les parties intervenantes sont d'avis que le moyen n'est pas fondé. Elles soulignent que le caractère discriminatoire de l'arrêté relatif au mode d'intégration n'a été établi qu'à partir de l'arrêt du Conseil d'Etat du 10 septembre 2012, de sorte que cette illégalité n'existait pas au moment de l'adoption de la disposition attaquée et qu'elle ne pouvait donc être validée. De même, la disposition attaquée ne se prononce en aucune manière sur cet arrêté. Par conséquent, ce n'est pas l'inconstitutionnalité alléguée de cet arrêté qui est en cause mais la constitutionnalité de la disposition attaquée. Cette disposition valide les plans d'exécution spatiaux concernés sur un seul et unique point de droit, à savoir le fait d'avoir été établi en application de l'arrêté relatif au mode d'intégration, lequel a été considéré comme étant illégal à première vue. Il s'agit d'une illégalité qui est indépendante de la validité interne des plans précités. Le manquement à l'obligation de communication constituerait une illégalité externe, qui a été validée par le législateur décrétoal.

Les parties intervenantes soutiennent que la requête ne traite pas de catégories comparables (le fondement, le champ d'application, le déroulement de la procédure et la finalité du mode d'intégration diffèrent du régime général), que la disposition poursuit un motif impérieux d'intérêt général (plus précisément la sécurité

juridique, comme cela a été exposé dans les travaux préparatoires) et que la mesure est proportionnée à cet objectif (la validation est limitée dans le temps et quant à sa portée). Pour soutenir leur point de vue, les parties intervenantes font référence à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et à celle de la Cour européenne des droits de l'homme. Enfin, il n'appartiendrait ni aux parties requérantes ni à la Cour de substituer leur appréciation de l'opportunité de la mesure à celle d'un législateur décréteur démocratiquement élu. En matière d'aménagement du territoire, les autorités publiques disposent en effet d'une large marge d'appréciation et il ne serait pas démontré que la mesure attaquée repose sur une appréciation manifestement erronée ou que le législateur décréteur aurait outrepassé la marge d'appréciation qui lui est reconnue.

- B -

B.1. La disposition attaquée du Code flamand de l'Aménagement du territoire, telle qu'elle a été insérée par l'article 35 du décret de la Région flamande du 11 mai 2012 portant modification de diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire et portant modification de la réglementation relative à l'abrogation de la « Agentschap Ruimtelijke Ordening » (Agence de l'Aménagement du Territoire), est rédigée comme suit :

« Art. 7.4.1/2. § 1er. Les plans d'exécution spatiaux régionaux, provinciaux et communaux sont validés à partir de la date de leur entrée en vigueur. La validation se limite à la violation du principe d'égalité, parce que le plan établi définitivement est généré en application de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 avril 2008 relatif au mode d'intégration de l'évaluation des incidences sur l'environnement dans le cadre d'un plan d'exécution spatial. Cet arrêté impliquerait un traitement inégal injustifié des personnes qui souhaitent être associées à la consultation publique sur la délimitation du contenu d'un plan MER [lire : d'un rapport sur les incidences environnementales] pour un plan d'exécution spatial établi selon les règles applicables lorsque le mode d'intégration est suivi, et des personnes qui souhaitent être associées à la consultation publique sur un plan MER [lire : un rapport sur les incidences environnementales] selon le règlement général.

La validation vaut pour les plans d'exécution spatiaux régionaux, provinciaux et communaux pour lesquels la décision du service MER sur la complétude de la note pour consultation publique a été prise avant l'entrée en vigueur du présent article.

La validation vaut jusqu'au moment de l'entrée en vigueur d'un plan d'exécution spatial remplaçant, pour la zone à laquelle il a trait, le plan d'exécution spatial validé.

§ 2. Le Gouvernement flamand est autorisé à fixer les arrêtés portant fixation définitive de plans d'exécution spatiaux régionaux compromis par une violation, visée au § 1er, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat de manière inchangée à l'avenir pour les parcelles auxquelles l'arrêt a trait.

Le conseil provincial est autorisé à fixer les arrêtés portant fixation définitive de plans d'exécution spatiaux provinciaux compromis par une violation, visée au § 1er, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat de manière inchangée à l'avenir pour les parcelles auxquelles l'arrêt a trait. Le Gouvernement flamand est également autorisé à réapprouver ces arrêtés.

Le conseil communal est autorisé à fixer les arrêtés portant fixation définitive de plans d'exécution spatiaux communaux compromis par une violation, visée au § 1er, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat de manière inchangée à l'avenir pour les parcelles auxquelles l'arrêt a trait. La députation est également autorisée à réapprouver ces arrêtés ».

Cette disposition fait également l'objet d'une question préjudicielle posée à la Cour par le Conseil d'Etat (affaire n° 5479).

B.2. La disposition attaquée tend à empêcher que les plans d'exécution spatiaux puissent être attaqués en raison de l'illégalité dont ils sont entachés, soit par la validation de ces plans (§ 1er), soit par l'habilitation à fixer à nouveau ces plans sans modification lorsqu'ils ont déjà été annulés par le Conseil d'Etat (§ 2).

L'illégalité dont les plans sont entachés porte sur la possibilité insuffisante de participation des parties intéressées lors de l'élaboration des plans, plus précisément lorsque cette participation a eu lieu en application de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 avril 2008 relatif au mode d'intégration de l'évaluation des incidences sur l'environnement dans le cadre d'un plan d'exécution spatial (ci-après : l'arrêté relatif au mode d'intégration). Cet arrêté instaure un régime particulier qui déroge à l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement concernant des plans et des programmes (les plans dits « MER »).

B.3. Par son arrêt du 12 août 2011 (n° 214.791, *Peleman e.a.*), le Conseil d'Etat a jugé illégal l'arrêté relatif au mode d'intégration et a écarté son application en vertu l'article 159 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat a tout d'abord constaté qu'en ce qui concerne la confection d'un rapport sur les incidences environnementales, le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement (ci-après : décret sur la politique de l'environnement) :

« impose, tant selon le régime général que selon un régime établi pour suivre la procédure d'intégration, une même obligation à l'administration, à savoir, d'une part, mettre à disposition du public ' la notification déclarée complète ', c'est-à-dire la note signifiée par le preneur d'initiative du rapport sur les incidences environnementales à l'administration concernant la portée, le niveau des détails et l'approche dudit rapport, ou bien ' la note pour consultation publique, déclarée complète ', qui a le même contenu, et, d'autre part, indiquer clairement, lors de la publication de celle-ci, que le public et les instances disposent d'un délai de trente jours pour communiquer d'éventuelles observations à l'administration ».

Ensuite, le Conseil d'Etat a observé que les divers arrêtés distinct du Gouvernement flamand contiennent néanmoins un régime différent de communication au public :

« Dans le régime général, l'administration compétente se voit imposer l'obligation de ' communiquer ', par un avis publié dans au moins un journal ou dans le bulletin d'information communal diffusé dans la ou les communes concernées et par affichage sur les panneaux d'affichage de la ou des communes concernées, que la notification déclarée complète peut être consultée aux endroits indiqués, alors que cette obligation de communication n'est pas imposée par les règles qui régissent le mode d'intégration, et qu'en ce qui concerne la communication au public, il suffit, dans ce dernier régime, de permettre la consultation publique de la note concernée aux endroits indiqués ».

Le Conseil d'Etat en déduit que

« la possibilité pour le public de prendre connaissance, d'une part, de la ' notification déclarée complète ' dans le régime général et, d'autre part, de la ' note pour consultation publique, déclarée complète, ' dans le régime prévu pour le mode d'intégration est réglée de manière inégale, de sorte que les possibilités pour le public de faire valoir ses observations et objections concernant cette note dans le délai prévu sont gravement restreintes dans le second régime. En effet, contrairement, du reste, aux autorités et aux services qui ' sont informés des publications sur les sites internet ' par courrier recommandé ou par courrier électronique avec accusé de réception, le public n'est informé en aucune manière de ces ' publications ' dans ce dernier cas ».

Le Conseil d'Etat en conclut que

« les justiciables qui souhaitent être associés à la consultation publique sur la délimitation du contenu d'un rapport sur les incidences environnementales concernant un plan d'exécution spatial établi selon les règles qui s'appliquent lorsque le mode d'intégration est suivi et les justiciables qui souhaitent être associés à la consultation publique concernant un rapport sur les incidences environnementales selon le régime général sont traités de manière inégale, que cette inégalité de traitement résulte de la différence des réglementations contenues dans les arrêtés d'exécution pris en vertu des mêmes obligations imposées par le décret contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et que cette inégalité de traitement ne trouve pas, à première vue, sa justification dans la spécificité du mode

d'intégration telle qu'elle est prévue dans le décret contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement ».

Ce constat amène le Conseil d'Etat

« à écarter en l'espèce l'application de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 avril 2008 relatif au mode d'intégration de l'évaluation des incidences sur l'environnement dans le cadre d'un plan d'exécution spatial, en vertu de l'article 159 de la Constitution, dans la mesure où cet arrêté n'est pas conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution ».

Dans un arrêt ultérieur - qui est aussi l'arrêt de renvoi dans l'affaire n° 5479 -, le Conseil d'Etat confirme le point de vue précité et ajoute :

« Les arguments tels que l'efficacité, la rapidité, la durabilité et un meilleur accès pour le grand public en cas de publication sur l'Internet n'empêchent pas que la consultation par les parties intéressées du site internet de l'autorité compétente, du service MER ou à la maison communale des communes concernées suppose que ces parties soient informées du fait que la notification déclarée complète/la note pour consultation publique peut être consultée. Le régime général contribue à cette information parce qu'il informe, par un avis publié dans au moins un journal ou dans le bulletin d'information communal diffusé dans la ou les communes concernées et par affichage sur les panneaux d'affichage de la ou des communes concernées, que la notification déclarée complète peut être consultée simultanément via les canaux indiqués. Le régime contenu dans l'arrêté du 18 avril 2008 ne prévoit pas une telle annonce que la note déclarée complète est consultable par le public sur les sites internet de l'autorité compétente et du service MER ainsi qu'à la maison communale » (C.E., 10 septembre 2012, n° 220.536, *Peleman e.a.*).

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.4.1. Le Gouvernement flamand et les autres parties intervenantes contestent l'intérêt des parties requérantes à l'annulation de la disposition attaquée.

B.4.2. La partie requérante dans l'affaire n° 5530 est propriétaire d'un terrain industriel. Elle peut être directement et défavorablement affectée par une disposition qui tend, de manière générale, à empêcher que les plans d'exécution spatiaux communaux, provinciaux et régionaux puissent être attaqués en raison de l'illégalité dont ils sont entachés, plus précisément en ce que cette imposition empêche de déclarer inapplicable un arrêté qui a été

jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution dans la mesure où il restreint gravement la possibilité de participation de la partie requérante lors de l'élaboration des plans concernés.

B.4.3. La partie requérante dans l'affaire n° 5531 est une commune. La disposition attaquée l'empêche tout autant d'attaquer des plans d'exécution spatiaux entachés de l'illégalité précitée. La question de savoir si cette illégalité cause un préjudice à la partie requérante est liée à la pertinence de l'exception d'illégalité soulevée en vertu de l'article 159 de la Constitution et doit être résolue, le cas échéant, par le juge compétent.

B.4.4. Les parties requérantes justifient dès lors de l'intérêt requis.

Quant au moyen

B.5. Le moyen unique dans les deux affaires est pris de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec d'autres dispositions constitutionnelles, avec des dispositions conventionnelles et avec des principes généraux de droit.

Les parties requérantes soutiennent en substance que le législateur décréteil fait perdurer la violation, par l'arrêté relatif au mode d'intégration, des articles 10 et 11 de la Constitution qu'a constatée le Conseil d'Etat et qu'il a également rendu impossible, de ce fait, la protection juridique d'une catégorie de personnes.

B.6. Comme la Cour l'a déjà jugé à plusieurs reprises, l'existence d'un recours devant le Conseil d'Etat ne saurait empêcher que l'irrégularité dont est entaché l'acte attaqué puisse être redressée avant même qu'il soit statué sur ledit recours (voy. notamment l'arrêt n° 166/2008 du 27 novembre 2008, B.13) et l'annulation par le Conseil d'Etat d'un acte administratif, en faveur des parties requérantes, ne fait pas naître de droit intangible d'être dispensées à jamais de l'application de tout ou partie des dispositions de celui-ci qui sont contenues dans un nouvel acte administratif dont la constitutionnalité serait incontestable (voy. notamment l'arrêt n° 55/2010 du 12 mai 2010, B.11).

En particulier en ce qui concerne l'aménagement du territoire, la Cour a jugé que l'annulation, par le Conseil d'Etat, d'une délibération d'un conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement ne faisait pas naître, en faveur des parties requérantes devant le Conseil d'Etat, le droit intangible d'être dispensées à jamais de tout règlement, par un plan particulier d'aménagement ou par un autre instrument de planification, de l'affectation des parcelles dont elles sont propriétaires ou exploitantes. L'autorité de la chose jugée n'empêche pas que la matière qui était réglée par un acte annulé par le Conseil d'Etat fasse l'objet d'une nouvelle réglementation, sans toutefois pouvoir porter atteinte à des décisions de justice définitives. Ainsi, le législateur décréteil peut conférer le fondement juridique qui faisait défaut dans les actes annulés par le Conseil d'Etat (arrêt n° 9/2012 du 25 janvier 2012, B.13.3).

B.7. Les présents recours en annulation démontrent que, même si l'intervention du législateur décréteil empêche les parties requérantes de faire écarter l'application de l'arrêté relatif au mode d'intégration, qui a été déclaré illégal par le Conseil d'Etat dans la mesure où il viole les articles 10 et 11 de la Constitution, cette intervention ne les prive toutefois pas du droit de soumettre à la Cour l'inconstitutionnalité du décret qui vise à empêcher que les plans d'exécution spatiaux régionaux, provinciaux et communaux puissent être attaqués en raison de l'illégalité dont ils sont entachés, soit par la validation de ces plans (§ 1er), soit par l'habilitation à fixer à nouveau ces plans sans modification lorsqu'ils ont déjà été annulés par le Conseil d'Etat (§ 2). Du fait que la Cour exerce un contrôle équivalent au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, la disposition attaquée ne fait pas naître de différence de traitement en ce qui concerne les garanties juridictionnelles.

B.8. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, la disposition attaquée ne porte pas sur la validation d'un simple vice de forme. La disposition attaquée fait perdurer la différence de traitement constatée par le Conseil d'Etat, en ce qui concerne la possibilité de participation afférente à la délimitation du contenu d'un rapport sur les incidences environnementales concernant un plan d'exécution spatial, selon qu'on suive la procédure de l'arrêté relatif au mode d'intégration ou la procédure générale. La possibilité de participation concernant les plans d'exécution spatiaux, à laquelle le législateur décréteil s'est engagé en ratifiant la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, ne porte pas sur une simple exigence de forme. Elle offre une garantie pour la sauvegarde du droit à la protection

d'un environnement sain et à un bon aménagement du territoire (article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution) et pour le développement durable que doit poursuivre le législateur décentralisé (article 7bis de la Constitution). Le régime de participation doit offrir aux intéressés une possibilité effective de faire connaître leurs observations et leurs objections de sorte que les autorités publiques puissent dûment en tenir compte.

Le maintien de la différence de traitement précitée doit, comme la différence de traitement elle-même, être compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.9. Les travaux préparatoires justifient la disposition attaquée comme suit :

« Sans vouloir minimiser l'importance de l'obligation de lutter contre toute inégalité de traitement lors de l'élaboration de la réglementation, il doit être dit que les conséquences possibles [...] d'une inégalité de traitement constatée par le Conseil d'Etat ne sont pas proportionnées à l'inégalité de traitement retenue par le Conseil d'Etat dans l'arrêt du 12 août 2011. Tout plan d'exécution spatial communal, provincial ou régional et toute décision reposant sur un plan d'exécution spatial établi après une procédure dans laquelle il a été fait application de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 avril 2008 relatif au mode d'intégration de l'évaluation des incidences sur l'environnement peut être remis en cause en ayant recours à l'article 159 de la Constitution.

L'illégalité alléguée de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 avril 2008 relatif au mode d'intégration de l'évaluation des incidences sur l'environnement hypothèque gravement l'aménagement du territoire, tel qu'il est tracé dans les plans d'exécution spatiaux communaux, provinciaux et régionaux.

Une possibilité de remédier à l'insécurité juridique apparue consisterait à ne plus accorder de permis d'urbanisme ou de permis d'environnement pour des travaux ou des entreprises pouvant être autorisés sur la base de plans d'exécution spatiaux communaux, régionaux ou provinciaux, en attendant que ces plans puissent être confirmés après que la procédure d'approbation complète a été reprise à zéro, en appliquant cette fois l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement. Reprendre à zéro toutes ces procédures d'approbation, dans le cadre desquelles une évaluation des incidences environnementales a cependant été réalisée, prendrait énormément de temps, exigerait beaucoup de personnel et aurait un coût social très élevé, alors que les avantages pour l'environnement sont incertains.

[...]

La seule manière de remédier à l'insécurité juridique sans retard considérable ni coûts excessifs est une intervention du législateur décentralisé. Celle-ci est justifiée parce que l'inégalité de traitement validée ne pèse d'aucun poids en comparaison de l'impact grave et durable qu'a l'annulation effective ou potentielle des plans précités, en raison de l'effet de cascade sur la

validité d'autres plans et permis, sur la politique d'aménagement du territoire, sur la paix publique et sur le climat économique, et ce tant du point de vue du bon fonctionnement des services publics qu'en ce qui concerne la sécurité juridique des citoyens. De plus, il est souligné que la mesure n'a pas pour but de supprimer ou d'influencer une protection juridictionnelle efficace et que l'influence qu'elle exerce néanmoins sur cette protection demeure restreinte, eu égard à la limitation de son champ d'application.

La disposition du paragraphe 1er est préventive. La validation des plans d'exécution spatiaux approuvés et fixés a pour effet d'empêcher qu'à l'avenir, un moyen d'annulation ou une exception d'illégalité tirés de l'article 159 de la Constitution et pris de la violation du principe d'égalité découlant de l'application de l'arrêté du 18 avril 2008 relatif au mode d'intégration de l'évaluation des incidences sur l'environnement soient encore déclarés fondés. La validation se limite à cela. En d'autres termes, le Conseil d'Etat et le juge civil demeurent compétents pour se prononcer sur toute autre irrégularité alléguée à l'encontre d'un plan d'exécution spatial communal, provincial ou régional. Seule la violation du principe d'égalité découlant de l'application de l'arrêté du 18 avril 2008 est couverte.

Le paragraphe 2 de cet article est curatif. Le Gouvernement flamand, le conseil provincial et le conseil communal sont déclarés compétents pour fixer à nouveau, sans modification, un plan d'exécution spatial qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est affecté du vice de forme visé, pour les parcelles auxquelles l'arrêt a trait » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1494/1, pp. 19-20).

B.10. Il ressort des travaux préparatoires que la disposition attaquée a été adoptée pour faire disparaître l'insécurité juridique qui résulterait d'un arrêt du Conseil d'Etat et pour éviter la perte de temps et les coûts élevés qu'entraînerait le fait d'approuver à nouveau les plans d'exécution spatiaux.

En l'espèce, ces motifs impérieux d'intérêt général ne sauraient justifier qu'il soit porté atteinte de manière discriminatoire aux droits des parties intéressées concernées. Certes, le législateur décretaal peut empêcher que des plans d'exécution spatiaux soient attaqués en raison de l'illégalité dont ils sont entachés, soit en validant ces plans, soit en habilitant à fixer de nouveau ces plans sans modification lorsqu'ils ont déjà été annulés par le Conseil d'Etat, mais une telle validation, quand elle ne concerne pas un simple vice de forme, ne peut constituer qu'un remède ultime.

Dans le cas présent, il n'est pas démontré qu'il serait impossible ou extrêmement difficile, pour les autorités compétentes, d'approuver à nouveau les plans d'exécution spatiaux qui ont été fixés illégalement, après que les intéressés se soient vu offrir une possibilité effective de faire connaître leurs observations et leurs objections quant à la délimitation du contenu du rapport sur les incidences environnementales concernant un plan d'exécution spatial, ou, pour le législateur décrétoal, de prévoir une procédure dérogatoire dans laquelle la même possibilité est garantie aux personnes concernées.

B.11. A l'instar du Conseil d'Etat, la Cour constate que la différence de traitement des catégories de personnes qui sont soumises à l'une ou à l'autre procédure ne peut pas être raisonnablement justifiée, étant donné qu'il est porté atteinte de manière disproportionnée à la possibilité de participation de certaines personnes intéressées à l'élaboration des plans d'exécution spatiaux concernés.

B.12. La disposition attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

annule l'article 7.4.1/2 du Code flamand de l'Aménagement du territoire, inséré par l'article 35 du décret de la Région flamande du 11 mai 2012 portant modification de diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire et portant modification de la réglementation relative à l'abrogation de la « Agentschap Ruimtelijke Ordening » (Agence de l'Aménagement du Territoire).

Ainsi prononcé 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, à l'audience publique du 31 juillet 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt