

Numéro du rôle : 6016
Arrêt n° 118/2015 du 17 septembre 2015

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 17, 1° et 3°, 20, 1° et 5°, et 24, 1° et 3°, du décret de la Région flamande du 4 avril 2014 modifiant divers décrets relatifs à l'aménagement du territoire et à la politique foncière et immobilière, introduit par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen » et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 juillet 2014 et parvenue au greffe le 31 juillet 2014, un recours en annulation des articles 17, 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, 20, 1<sup>o</sup> et 5<sup>o</sup>, et 24, 1<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>, du décret de la Région flamande du 4 avril 2014 modifiant divers décrets relatifs à l'aménagement du territoire et à la politique foncière et immobilière (publié au *Moniteur belge* du 15 avril 2014) a été introduit par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego », H.B., L.P., M.A., D.M., L.M., A.M. et D.B., assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 20 mai 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 10 juin 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 10 juin 2015.

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 la recevabilité*

A.1.1. Dans son mémoire, le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours en annulation au motif que les parties requérantes n'exposent pas leur intérêt.

A.1.2. Dans leur mémoire en réponse, les trois premières parties requérantes se réfèrent à leur objet statutaire, qui consiste à promouvoir et à protéger la qualité de l'environnement, en particulier dans la province ou dans la ville d'Anvers. Les quatrième, sixième, septième, neuvième et dixième parties requérantes exposent qu'elles ont déjà contesté à plusieurs reprises des arrêtés portant fixation définitive d'un plan d'exécution spatial devant le Conseil d'Etat et devant le Conseil pour les contestations des autorisations et qu'elles devront à nouveau le faire à l'avenir.

Elles auraient toutes intérêt à l'annulation de la nouvelle législation en matière d'établissement de plans d'exécution spatiaux, qui limite l'obligation d'annoncer l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial et prévoit la possibilité, pour l'autorité, de retirer et de reprendre un plan d'exécution spatial illégal.

A.2.1. Selon le Gouvernement flamand, les moyens sont (partiellement) irrecevables, faute d'exposer en quoi les dispositions attaquées violeraient les normes de référence invoquées.

A.2.2. Les parties requérantes répondent que le Gouvernement flamand a bel et bien compris les griefs. S'agissant de droits fondamentaux et de principes juridiques, il suffirait en outre de relever leur violation. En tout état de cause, la violation de dispositions et de principes du droit de l'Union européenne, en ce compris la Convention d'Aarhus, constituerait une discrimination qui doit être soulevée d'office, de sorte que la Cour pourrait elle-même remédier à une éventuelle imprécision dans la formulation des moyens.

### *Quant au fond*

#### *Le premier moyen*

A.3. Le premier moyen, qui est dirigé contre les articles 17, 1<sup>o</sup>, 20, 1<sup>o</sup>, et 24, 1<sup>o</sup>, du décret attaqué est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec le principe de précaution et de prévoyance, avec le droit à une participation efficace au processus décisionnel en matière environnementale, avec le droit de participation et de contradiction, avec l'obligation de publicité et avec l'article 190 de la Constitution, avec la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus), avec la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ci-après : la directive 2001/42/CE), avec l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec l'article 7bis de la Constitution.

Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées prévoient uniquement une obligation d'annoncer l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial dans le *Moniteur belge*, alors que les dispositions antérieures du Code flamand de l'aménagement du territoire prévoyaient l'annonce de cette enquête publique dans le *Moniteur belge*, à la radio publique, dans au moins trois quotidiens, dans la commune, par voie d'affiche, et sur le site internet de l'autorité concernée.

A.4.1. Les dispositions attaquées violeraient le principe de *standstill* inscrit dans l'article 23 de la Constitution, dans la Convention d'Aarhus, dans la directive 2001/42/CE et dans l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Selon les parties requérantes, il n'existe pas de motifs d'intérêt général suffisants pour la suppression de l'obligation d'annoncer l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial.

La violation de ces droits fondamentaux procéduraux constituerait également une discrimination.

A.4.2. Par ailleurs, les dispositions attaquées établiraient une différence de traitement injustifiée, en ce que, pour l'enquête publique relative à un projet de schéma de structure d'aménagement, la publicité est plus large que pour l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial.

A.5.1. Le Gouvernement flamand observe au préalable que le premier moyen est fondé sur la prémisse erronée en fait, selon laquelle les dispositions attaquées supprimeraient progressivement les règles qui existaient antérieurement concernant la publicité de l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial et les remplaceraient par l'« obligation limitée de publier uniquement un avis au *Moniteur* ».

Aux termes des dispositions attaquées, l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial est « au moins » annoncée par un avis publié au *Moniteur belge*. Le Gouvernement flamand doit encore fixer les modalités de l'enquête publique, le but étant - ainsi qu'il ressort également des travaux préparatoires - qu'il prévoit plus d'exigences de publicité que la seule annonce dans le *Moniteur belge*. Pour cette raison, les nouveaux articles 2.2.7, § 2, 2.2.10, § 2, et 2.2.14, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire entreront uniquement en vigueur à une date à fixer par le Gouvernement flamand après que le Gouvernement flamand aura fixé les modalités de l'enquête publique.

A.5.2. Concernant la violation alléguée de l'article 23 de la Constitution, le Gouvernement flamand fait valoir qu'elle ne peut être imputée aux dispositions attaquées mais serait uniquement imputable à une exécution illégale purement hypothétique, par le Gouvernement flamand, de l'habilitation conférée à celui-ci, de sorte que le moyen ne peut être considéré comme fondé.

Etant donné que les dispositions attaquées n'entreront en vigueur que dans la mesure où le Gouvernement flamand aura fixé des règles de publicité complémentaires, il n'est, en tout état de cause, pas question d'un recul, ni *a fortiori* d'un recul considérable, en ce qui concerne la publicité de l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial, de sorte que le principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution n'est pas violé.

A.5.3. En ordre subsidiaire, dans la mesure où il serait considéré que le régime attaqué implique un recul, il existe pour ce faire, selon le Gouvernement flamand, des raisons tenant à l'intérêt général, à savoir le souci de pouvoir régler avec plus de souplesse la façon d'annoncer l'enquête publique et de régler ainsi de la manière la plus efficace qui soit les possibilités de participation.

A.5.4. En ce qui concerne la violation alléguée de la Convention d'Aarhus, le Gouvernement flamand relève que l'article 3, paragraphe 1, de cette Convention n'impose aucune obligation concrète. Par ailleurs, l'article 6 de cette Convention ne serait pas applicable en l'espèce, dès lors que les dispositions attaquées portent sur l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial et entrent donc dans le champ d'application de l'article 7 de cette Convention. Cette dernière disposition n'est pas davantage violée, puisque les nouveaux articles 2.2.7, § 2, 2.2.10, § 2, et 2.2.14, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne constituent pas, en tant que tels, un plan ou programme au sens de cette disposition conventionnelle.

En tout état de cause, les dispositions pertinentes de la Convention d'Aarhus ne contiendraient pas d'effet de *standstill* absolu. Les règles relatives à la publicité de l'enquête publique pourrait effectivement être modifiées, pour autant qu'il ne soit pas porté atteinte à la substance du droit de participation garanti par la Convention d'Aarhus, à savoir la possibilité effective, pour les intéressés, de faire connaître leurs griefs. Tel ne serait pas le cas en l'espèce.

A.5.5. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, le Gouvernement flamand fait valoir que cette disposition ne contient aucune obligation concrète pour les Etats membres, et encore moins une obligation de *standstill*.

La directive 2001/42/CE ne contiendrait pas non plus d'obligation de *standstill*. En outre, cette directive détermine uniquement les plans qui doivent être soumis à une étude d'incidences sur l'environnement. Elle n'est pas applicable à la réglementation attaquée, relative à l'enquête publique concernant un projet de plan d'exécution spatial.

A.5.6. Etant donné qu'il ne serait pas question d'une violation des droits fondamentaux invoqués, le principe d'égalité et de non-discrimination ne saurait pas davantage être violé en ce qu'une catégorie de personnes déterminée serait privée de ces droits fondamentaux.

A.5.7. En ce qui concerne la différence de traitement alléguée entre les schémas de structure d'aménagement et les plans d'exécution spatiaux, le Gouvernement flamand observe que le législateur décréteil a opéré, pour ces plans et schémas, une série de modifications analogues en ce qui concerne la publicité de l'enquête publique. Pour les projets de schémas de structure d'aménagement, il appartiendra aussi au Gouvernement flamand de fixer les modalités de l'enquête publique, de sorte que la différence de traitement alléguée n'existerait pas.

A.6.1. Les parties requérantes répondent que le Gouvernement flamand soutient à tort que les dispositions attaquées ne peuvent entrer en vigueur tant que le Gouvernement n'aura pas fixé de règles complémentaires de publicité. En effet, le Gouvernement flamand pourrait se borner à fixer la date d'entrée en vigueur sans prévoir de règles complémentaires de publicité. Dans ce cas, les dispositions attaquées entreraient en vigueur et l'autorité sera uniquement tenue d'annoncer l'enquête publique dans le *Moniteur belge*.

A.6.2. Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées violent le principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution en ce qu'elles habiliter le Gouvernement flamand à fixer, le cas échéant, des règles complémentaires de publicité. Il s'agirait d'un « élément essentiel » au sens de l'article 23 de la Constitution, qui doit être réglé par le législateur lui-même.

Pour le surplus, les dispositions attaquées ne sauraient être justifiées par le but allégué consistant à « instaurer un régime de publicité plus moderne et plus souple ». En effet, l'autorité devrait rechercher une

publicité maximale et donc cumuler tous les modes normaux de publicité. L'ancienne législation garantissait cette large publicité et il n'y aurait pas lieu de changer cette situation.

A.6.3. Les parties requérantes soulignent une fois de plus que les dispositions attaquées constituent un recul considérable, en ce qu'elles prévoient uniquement une annonce de l'enquête publique dans le *Moniteur belge* et laissent au Gouvernement le soin de prévoir, s'il le souhaite, une publicité complémentaire. Il s'agirait d'une violation du principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution, dans la Convention d'Aarhus et dans l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

A.6.4. La Cour pourrait soulever d'office la violation potentielle de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, dès lors que la violation du droit de l'Union européenne, en ce compris de la Convention d'Aarhus, constitue une discrimination à soulever d'office. Il appartiendrait pour le surplus à la Cour de déterminer si la directive 2001/42/CE est applicable à l'établissement et/ou à la modification d'un plan d'exécution spatial.

A.6.5. En ce qui concerne la discrimination alléguée entre les schémas de structure d'aménagement et les plans d'exécution spatiaux, les parties requérantes relèvent que le Gouvernement peut mettre en œuvre les nouvelles règles de publicité concernant l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial sans mettre en œuvre en même temps les nouvelles règles de publicité concernant l'enquête publique relative à un projet de schéma de structure d'aménagement. Dans ce cas, la différence de traitement invoquée est effectivement établie.

A.7.1. Le Gouvernement flamand réplique que le grief des parties requérantes relatif à l'entrée en vigueur des dispositions attaquées est en réalité dirigé contre l'article 118 du décret attaqué, qui ne fait pas l'objet de l'actuel recours en annulation. Un tel grief s'assimile à un moyen nouveau, qui ne peut pas être invoqué de manière recevable dans le mémoire en réponse.

En tout état de cause, la lecture que les parties requérantes font de l'article 118 du décret attaqué serait illogique et cette disposition devrait être combinée avec les dispositions décrétales dont elle règle l'entrée en vigueur. Puisqu'il est prévu que les nouveaux articles 2.2.7, § 2, 2.2.10, § 2, et 2.2.14, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'entrent en vigueur qu'« à une date à déterminer par le Gouvernement flamand », on pourra veiller à ce que ces dispositions entrent seulement en vigueur à la même date que l'arrêté d'exécution du Gouvernement flamand fixant les modalités de (publicité de) l'enquête publique. Le cas échéant, les parties requérantes pourront exercer les voies de recours appropriées contre l'arrêté d'exécution du Gouvernement flamand.

A.7.2. Pour le surplus, selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes invoquent un moyen nouveau en ce qu'elles allèguent, dans leur mémoire en réponse, une violation du principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution. Pareil moyen nouveau ne pourrait pas être invoqué de manière recevable dans le mémoire en réponse.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand relève que l'article 23 de la Constitution contient tout au plus un « principe de légalité affaibli », qui ne s'oppose pas à ce que le législateur décretaal habilite le Gouvernement flamand à déterminer les modalités de l'enquête publique.

#### *Le deuxième moyen*

A.8. Le deuxième moyen, qui est dirigé contre les articles 17, 3°, 20, 5°, et 24, 3°, du décret attaqué, est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les principes de prévoyance et de précaution, avec le droit de participation et le droit de contradiction dans le processus décisionnel en matière d'environnement, avec le droit à la protection de la santé et avec le droit à la protection de l'environnement, avec la Convention d'Aarhus, avec la directive 2001/42/CE et avec l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Les parties requérantes dénoncent le fait que l'autorité compétente, en vue de réparer une irrégularité, peut retirer et reprendre l'arrêté de fixation définitive d'un plan d'exécution spatial après l'expiration du délai de déchéance de 180 jours dans lequel un plan d'exécution spatial doit en principe être fixé après la fin de l'enquête publique, et donc sans obligation d'organiser une nouvelle enquête publique afin de pouvoir prendre une décision sur la base de données actuelles.

A.9.1. Les dispositions attaquées violeraient le droit à la protection de la santé et le droit à la protection d'un environnement sain, garantis par l'article 23 de la Constitution et par la Convention d'Aarhus, ainsi que le principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution. Selon les parties requérantes, ces droits fondamentaux impliquent un droit de participation sur la base de données actuelles, ainsi qu'une obligation, pour l'autorité, de décider par la suite rapidement en tenant compte de toutes les données disponibles, précises, détaillées et actuelles.

Ces dispositions constitutionnelles et conventionnelles s'opposeraient à une suppression progressive des obligations en matière d'enquêtes publiques concernant les projets de plans d'exécution spatiaux, en particulier à la dispense de l'obligation de respecter le délai de déchéance et d'organiser une nouvelle enquête publique. Il n'existerait pour ce faire aucun motif suffisant d'intérêt général.

Les dispositions attaquées seraient d'autant moins justifiées qu'un plan d'exécution spatial irrégulier peut être retiré et repris sans qu'une nouvelle enquête publique doive être organisée, sans aucune limite dans le temps et donc également lorsque l'irrégularité n'est dénoncée que plus tard, par une exception d'illégalité.

Par ailleurs, les dispositions attaquées seraient contraires à l'article 6, paragraphe 10, de la Convention d'Aarhus, qui oblige expressément l'autorité à appliquer, en cas de mise à jour ou de réexamen d'un plan, les autres dispositions de cet article 6.

La violation de ces dispositions constitutionnelles et conventionnelles constituerait également une violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

A.9.2. Par ailleurs, la différence de traitement entre le fait de « prendre » et le fait de « reprendre » un plan d'exécution spatial, en ce que le délai de déchéance de 180 jours s'applique uniquement dans la première hypothèse, violerait le principe d'égalité et de non-discrimination, combiné ou non avec les dispositions et principes invoqués dans le moyen. Eu égard aux principes et règles applicables en la matière, cette différence de traitement ne pourrait être justifiée.

A.10.1. Le Gouvernement flamand n'aperçoit pas en quoi les dispositions attaquées violeraient l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, lu en combinaison ou non avec la Convention d'Aarhus, étant donné que les garanties offertes sont encore toujours suffisantes.

Il s'agit tout d'abord d'un régime facultatif, de sorte que l'autorité n'est pas obligée d'y recourir lorsqu'elle répare un vice de légalité.

Ensuite, la crainte des parties requérantes que les autorités compétentes décident sur la base de données obsolètes n'est pas fondée. En effet, l'autorité doit, de manière générale, toujours vérifier si les éléments sur lesquels la nouvelle décision sera fondée sont encore suffisamment actuels.

En outre, les dispositions attaquées ne peuvent être appliquées que dans des conditions bien précises. Ainsi, l'irrégularité doit être réparable et les articles 2.2.7, §§ 7 et 8, 2.2.10, §§ 6 et 7, et 2.2.14, §§ 6 et 7, du Code flamand de l'aménagement du territoire s'appliquent pleinement en cas de reprise d'un plan d'exécution spatial, de sorte que des modifications par rapport au plan provisoire peuvent seulement être apportées à la condition qu'elles découlent d'avis, d'observations ou de griefs qui ont été formulés au cours de l'enquête publique.

Enfin, le Gouvernement flamand déduit de l'arrêt n° 9/2012 de la Cour que le législateur décréteil peut effectivement prévoir la possibilité de reprise d'un plan d'exécution spatial en vue de réparer un vice de légalité dans une phase antérieure à l'annulation éventuelle du plan d'exécution spatial par le Conseil d'Etat.

A.10.2. Le Gouvernement flamand observe ensuite qu'aucune disposition constitutionnelle ou conventionnelle n'impose de prévoir des délais de déchéance.

De surcroît, les dispositions attaquées contiennent uniquement un régime d'exception, qui vise seulement à réparer des vices de légalité après l'expiration du délai prévu pour fixer définitivement un plan d'exécution spatial, ce qui justifie la dérogation au délai de déchéance fixé dans le Code flamand de l'aménagement du territoire.

Le fait que la possibilité de reprendre un plan d'exécution spatial en vue de réparer un vice de légalité, ne soit pas limitée dans le temps est justifié, selon le Gouvernement flamand, par la circonstance que les dispositions attaquées trouvent leur origine dans la jurisprudence dominante du Conseil d'Etat concernant la possibilité de retirer un plan d'exécution spatial existant et le constat qui en découle, que la possibilité de reprendre un plan d'exécution spatial est limitée par le délai de déchéance existant prévu par le décret.

A.10.3. En ce qu'il allègue la violation du principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution, le moyen est, selon le Gouvernement flamand, irrecevable, puisqu'il n'expose pas en quoi le recul (considérable) consisterait.

En tout état de cause, les dispositions attaquées seraient justifiées par des motifs d'intérêt général, plus précisément par la volonté du législateur décréteur de purger à temps les plans d'exécution spatiaux d'éventuelles irrégularités, ce qui est favorable à la sécurité juridique.

A.10.4. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 6, paragraphe 10, de la Convention d'Aarhus, le Gouvernement flamand observe que cette disposition conventionnelle n'est pas applicable aux dispositions attaquées.

A.10.5. Etant donné qu'aucun des droits fondamentaux invoqués ne serait violé, le principe d'égalité et de non-discrimination ne serait pas davantage violé en ce que ces droits fondamentaux ne seraient pas reconnus à une catégorie de personnes déterminée.

A.11. Les parties requérantes répondent que la question centrale consiste à savoir « pourquoi le législateur décréteur peut prévoir une exonération de la garantie des ' 180 jours ' alors que le législateur décréteur lui-même a prévu et maintenu cette garantie concrète ».

Le délai général de 180 jours serait une norme de référence « concrète », dont l'exonération est contestée.

A.12. Le Gouvernement flamand réplique qu'il a effectivement répondu à cette question dans son mémoire. Il a plus particulièrement souligné que le régime attaqué n'a pas instauré une « dispense » générale du délai de déchéance de 180 jours, mais qu'il s'agit uniquement d'un régime d'exception dont la justification ressort clairement de la *ratio legis* exposée en A.9.2. Les parties requérantes n'indiquent pas pourquoi les dispositions attaquées ne seraient pas justifiées à la lumière du but poursuivi par le législateur décréteur.

Selon le Gouvernement flamand, le délai de déchéance fixé dans le Code flamand de l'aménagement du territoire ne peut pas être assimilé au « droit de participation sur la base de données actuelles », et cette disposition décréteuse ne constituerait *a fortiori* pas une norme de référence concrète au regard de laquelle la Cour peut exercer un contrôle.

### *Le troisième moyen*

A.13. Le troisième moyen, qui est dirigé contre les articles 17, 3°, 20, 5°, et 24, 3°, du décret attaqué, est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les principes de prévoyance et de précaution, avec le droit de participation et le droit de contradiction dans le processus décisionnel en matière d'environnement, avec le droit d'accès au juge, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de l'économie de la procédure, avec la Convention d'Aarhus, avec la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (ci-après : directive 2011/92/UE) et avec la directive 2001/42/CE.

Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées n'obligent pas l'autorité qui reprend un plan d'exécution spatial à réparer en même temps « toutes les irrégularités communiquées, constatées par elle-même, à soulever d'office et soulevées d'office ».

A.14.1. Les dispositions attaquées établiraient ainsi une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, la réglementation attaquée concernant la reprise d'un plan d'exécution spatial, dans le cadre de laquelle il suffit qu'une seule irrégularité soit réparée, et, d'autre part, le régime de la boucle administrative, tel qu'il est applicable devant le Conseil d'Etat et devant le Conseil pour les contestations des autorisations, qui impose la réparation de toutes les irrégularités réparables.

En outre, les dispositions attaquées violeraient les principes d'économie de la procédure, de prévoyance et de précaution, ce qui constitue également une discrimination.

Par ailleurs, l'obligation d'audition et le droit de contradiction seraient violés en ce que l'autorité ne doit pas donner au public concerné l'occasion de communiquer son point de vue quant à la manière dont elle réparera l'irrégularité. Cette violation de l'obligation d'audition serait également discriminatoire.

A.14.2. Les dispositions attaquées seraient ensuite contraires à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, au droit d'accès au juge, à l'article 9 de la Convention d'Aarhus et à l'article 11 de la directive 2011/92/UE, en ce que les justiciables devront à nouveau s'adresser au juge si le plan d'exécution spatial est retiré et ensuite repris sans que toutes les irrégularités soient réparées. La procédure telle qu'elle est prévue par les dispositions attaquées ne serait ni juste, ni rapide, ni peu coûteuse.

A.15.1. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes déduisent erronément des dispositions attaquées que l'autorité compétente ne devrait réparer qu'une seule irrégularité. Il est évident que l'autorité compétente, sur la base des dispositions attaquées, réparera toutes les irrégularités constatées si elles sont réparables, et ce afin d'éviter toute insécurité juridique. Le Gouvernement flamand observe à cet égard que lorsqu'une disposition législative peut être interprétée de deux manières, elle doit être comprise conformément à la Constitution. Pour cette raison, le moyen manquerait en fait.

A.15.2. En ce qui concerne la violation alléguée des principes d'économie de la procédure, de prévoyance et de précaution, le Gouvernement flamand soulève une exception d'irrecevabilité, faute d'un exposé.

Le Gouvernement flamand fait ensuite valoir que l'obligation d'audition et le droit de contradiction ne sont pas applicables à la réparation administrative d'un plan d'exécution spatial par suite d'un vice de légalité et que les intéressés ont en tout état de cause déjà pu exposer clairement leur position dans le cadre de l'enquête publique.

A.15.3. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de l'article 9 de la Convention d'Aarhus et de l'article 11 de la directive 2011/92/UE, le Gouvernement flamand observe que les garanties procédurales invoquées ne portent pas sur la procédure administrative, telle qu'elle est réglée par les dispositions attaquées, mais bien sur la procédure devant une juridiction.

Ensuite, les dispositions attaquées ne porteraient pas atteinte au droit d'accès au juge, dès lors qu'un arrêté portant fixation définitive d'un plan d'exécution spatial qui a été retiré puis repris reste un acte administratif qui peut être attaqué devant le Conseil d'Etat.

La thèse des parties requérantes selon laquelle l'introduction de ce nouveau recours serait coûteuse devrait être nuancée. Dans la mesure où l'autorité compétente retirerait et reprendrait un plan d'exécution spatial alors qu'une procédure est pendante devant le Conseil d'Etat, l'autorité qui a retiré le plan d'exécution spatial sera condamnée aux dépens.

En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Gouvernement flamand observe qu'un arrêté portant fixation définitive d'un plan d'exécution spatial qui a été retiré puis repris est le résultat d'une procédure administrative à laquelle l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas applicable.

A.16. Les parties requérantes contestent l'interprétation que le Gouvernement flamand fait des dispositions attaquées, dès lors que, selon la lettre de la loi, la « réparation » d'« une » irrégularité suffit, même s'il est question de plusieurs irrégularités.

Les parties requérantes soulignent une fois de plus que les garanties qu'offrent les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et le Code flamand de l'aménagement du territoire dans le cadre de la « boucle administrative », à savoir le respect des principes d'économie de la procédure, de précaution et de prévoyance et de l'obligation d'audition et du droit de participation font défaut dans les dispositions attaquées.

Ensuite, les parties requérantes exposent que le droit d'accès au juge est un principe général de droit qui est notamment confirmé par l'article 160 de la Constitution et par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Les dispositions attaquées violeraient le droit d'accès au juge en ce qu'elles tendent à faire retirer ou reprendre entièrement ou partiellement l'acte irrégulier, alors qu'une procédure judiciaire est pendante, le juge saisi ne pouvait dès lors plus se prononcer sur le recours, alors qu'il n'existe aucune garantie que toutes les irrégularités seront réparées et que les parties seront également consultées pour déterminer la manière dont la réparation sera opérée.

A.17. Le Gouvernement flamand réplique que le système de la « boucle administrative » devant le Conseil d'Etat ou le Conseil pour les contestations des autorisations ne peut être comparé aux dispositions attaquées. Le premier système règle un aspect de la procédure devant une juridiction, tandis que les dispositions attaquées garantissent une forme de processus décisionnel administratif auquel les garanties juridictionnelles invoquées par les parties requérantes ne sont pas applicables. En tout état de cause, le régime attaqué ne fait pas obstacle à l'utilisation des voies de recours appropriées contre un arrêté portant fixation définitive d'un plan d'exécution spatial qui a été purgé du vice de légalité constaté.

- B -

### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 17, 1° et 3°, 20, 1° et 5°, et 24, 1° et 3°, du décret de la Région flamande du 4 avril 2014 modifiant divers décrets relatifs à l'aménagement du territoire et à la politique foncière et immobilière. Ces articles modifient les articles 2.2.7, 2.2.10 et 2.2.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire et disposent :

« Art. 17. A l'article 2.2.7, du même Code, modifié par le décret du 18 novembre 2011, les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 2 est remplacé par ce qui suit :

‘ § 2. Le Gouvernement flamand soumet le projet de plan d'exécution spatial régional à une enquête publique devant être annoncée dans les trente jours suivant la fixation provisoire visée au § 1er, et ce au moins par un avis publié au *Moniteur belge*. Ce délai est un délai d'ordre.

Le Gouvernement flamand fixe les modalités pour l'enquête publique.

Le Gouvernement flamand peut décider de procéder à une notification individuelle de l'enquête publique aux propriétaires des parcelles auxquelles l'initiative de planification a trait. ’;

[...]

3° il est ajouté un § 10, rédigé comme suit :

‘ § 10. Le Gouvernement flamand peut, en vue de la réparation d'une irrégularité, retirer ou reprendre entièrement ou partiellement l'arrêté portant fixation définitive du plan d'exécution spatial régional, en vue de rectifier [le] vice de légalité.

Les dispositions des §§ 7 et 8 s'appliquent intégralement, à l'exception du délai [de déchéance] de cent quatre-vingt jours. ’ ».

« Art. 20. A l'article 2.2.10 du même Code sont apportées les modifications suivantes :

1° le paragraphe 2 est remplacé par ce qui suit :

‘ § 2. La Députation soumet le projet de plan d'exécution spatial provincial à une enquête publique devant être annoncée dans les trente jours suivant la fixation provisoire visée au § 1er, et ce au moins par un avis publié au *Moniteur belge*. Ce délai est un délai d'ordre.

Le Gouvernement flamand fixe les modalités pour l'enquête publique.

La Députation peut décider de procéder à une notification individuelle de l'enquête publique aux propriétaires des parcelles auxquelles l'initiative de planification a trait. ’;

[...]

5° il est ajouté un paragraphe 9, rédigé comme suit :

‘ § 9. Le Conseil provincial peut, en vue de la réparation d'une irrégularité, retirer ou reprendre entièrement ou partiellement la décision portant fixation définitive du plan d'exécution spatial provincial, en vue de rectifier [le] vice de légalité.

Les dispositions des §§ 6 et 7 s'appliquent intégralement, à l'exception du délai [de déchéance] de cent quatre-vingt jours. ’ ».

« Art. 24. A l'article 2.2.14, du même Code, modifié par le décret du 11 mai 2012, sont apportées les modifications suivantes :

1° le paragraphe 2 est remplacé par ce qui suit :

§ 2. Le Collège des Bourgmestre et Echevins soumet le projet de plan d'exécution spatial communal à une enquête publique devant être annoncée dans les trente jours suivant la fixation provisoire visée au § 1er, et ce au moins par un avis publié au *Moniteur belge*. Ce délai est un délai d'ordre.

Le Gouvernement flamand fixe les modalités pour l'enquête publique.

Le Collège des Bourgmestre et Echevins peut décider de procéder à une notification individuelle de l'enquête publique aux propriétaires des parcelles auxquelles l'initiative de planification a trait. ’;

[...]

3° il est ajouté un paragraphe 9, rédigé comme suit :

‘ § 9. Le Conseil communal peut, en vue de la réparation d'une irrégularité, retirer ou reprendre entièrement ou partiellement la décision portant fixation définitive du plan d'exécution spatial communal, en vue de rectifier [le] vice de légalité.

Les dispositions des §§ 6 et 7 s'appliquent intégralement, à l'exception du délai [de déchéance] de cent quatre-vingt jours. ’ ».

B.2. Les articles 17, 1°, 20, 1°, et 24, 1°, du décret attaqué ne sont pas encore entrés en vigueur. Conformément à l'article 118 du même décret, ces dispositions entrent en vigueur « à une date à fixer par le Gouvernement flamand ».

### *Quant à la recevabilité*

B.3.1. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes à l'annulation des dispositions attaquées.

B.3.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

Lorsqu'une association sans but lucratif qui n'invoque pas son intérêt personnel agit devant la Cour, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; qu'elle défende un intérêt collectif; que la norme attaquée soit susceptible d'affecter son objet social; qu'il n'apparaisse pas, enfin, que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.3.3. Conformément à l'article 2, § 1er, de ses statuts, l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkeppen » a notamment pour objet « le maintien et le rétablissement du caractère propre, de la diversité et de l'intégrité ainsi que du caractère durable de l'environnement dans l'arrondissement administratif d'Anvers ».

Conformément à l'article 3 de ses statuts, l'ASBL « Ademloos » a notamment pour objet « de promouvoir et de défendre la nature, la conservation de la nature, la santé publique, la viabilité et la qualité de vie, l'environnement durable et l'accessibilité, et ce dans la province d'Anvers, en particulier dans les communes de Zwijndrecht, de Burcht et d'Anvers et aux alentours ».

Conformément à l'article 4 de ses statuts, l'ASBL « Straatego » a notamment pour objet de « contribuer, par la participation civile, à la protection et à la promotion de la qualité de vie de l'environnement (urbain), au sens le plus large, du quartier au monde entier, et également pour les générations futures, sur la base de la durabilité et du lien social ».

B.3.4. L'objet social des ASBL requérantes est distinct de l'intérêt général et celles-ci poursuivent aussi réellement ledit objet social, comme en témoignent notamment les recours en annulation qu'elles ont introduits dans le passé devant la Cour et devant le Conseil d'Etat.

Les dispositions attaquées peuvent affecter directement et défavorablement leur objet social en ce qu'elles limiteraient l'obligation d'annoncer l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial et permettraient à l'autorité de retirer et de reprendre un plan d'exécution spatial sans organiser une nouvelle enquête publique.

B.3.5. Etant donné que les trois premières parties requérantes justifient d'un intérêt à agir, la Cour n'a pas à examiner si les autres parties requérantes disposent également de l'intérêt requis.

B.4.1. Selon le Gouvernement flamand, tous les moyens seraient partiellement irrecevables au motif qu'ils ne seraient pas exposés de manière suffisamment claire. Il souligne que, dans plusieurs branches, les parties requérantes invoquent une violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles, directives et principes généraux de droit, sans préciser en quoi ces dispositions et principes seraient violés.

B.4.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles

dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Lorsqu'est invoquée une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, il faut en règle générale préciser quelles sont les catégories de personnes qui sont comparées et en quoi la disposition attaquée entraîne une différence de traitement qui serait discriminatoire.

Toutefois, lorsqu'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination est alléguée en combinaison avec un autre droit fondamental, il suffit de préciser en quoi ce droit fondamental est violé. La catégorie des personnes dont le droit fondamental en cause serait violé doit être comparée à la catégorie des personnes auxquelles ce droit fondamental est garanti.

B.4.3. La Cour examine les moyens en ce qu'ils satisfont aux exigences précitées.

B.5. Les exceptions sont rejetées.

#### *Quant au premier moyen*

B.6. Le premier moyen est pris de la violation, par les articles 17, 1<sup>o</sup>, 20, 1<sup>o</sup>, et 24, 1<sup>o</sup>, du décret attaqué, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles, directives et principes généraux de droit.

Les parties requérantes reprochent aux dispositions attaquées de limiter le mode d'annonce de l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial régional, provincial ou communal à la publication d'un avis au *Moniteur belge*.

B.7.1. Les dispositions attaquées remplacent les articles 2.2.7, § 2, 2.2.10, § 2, et 2.2.14, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire. En vertu de ces dispositions, telles qu'elles sont applicables jusqu'à la date d'entrée en vigueur des dispositions attaquées, un projet de plan

d'exécution spatial régional, provincial ou communal doit au moins être annoncé de la façon suivante : par affichage dans la ou les communes concernées, par un avis au *Moniteur belge* et dans au moins trois quotidiens, par un avis sur le site internet de l'autorité concernée et, pour un projet de plan d'exécution spatial régional, par un avis diffusé trois fois à la radio publique.

Les dispositions attaquées imposent quant à elles « au moins » l'annonce dans le *Moniteur belge* de l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial et habilite le Gouvernement flamand à fixer les modalités de l'enquête publique.

B.7.2 L'objectif du législateur décréteur est décrit comme suit dans les travaux préparatoires :

« Seuls les éléments essentiels de l'enquête publique pour les schémas de structure et les plans d'exécution spatiaux sont fixés dans le décret. Le Gouvernement flamand est habilité à régler les modalités dans un arrêté d'exécution » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2371/1, p. 8).

En ce qui concerne l'habilitation conférée au Gouvernement flamand pour fixer les modalités de l'enquête publique relative aux schémas de structure d'aménagement, les travaux préparatoires indiquent :

« Un décret – et donc aussi le Code flamand de l'aménagement du territoire – doit régler les aspects essentiels de la réglementation. Le Gouvernement flamand peut ensuite être habilité à mettre en œuvre les mesures dont les éléments essentiels ont été fixés au préalable par le législateur décréteur. Il est essentiel qu'un projet de schéma de structure d'aménagement pour la Flandre fasse l'objet d'une enquête publique et que les citoyens puissent exprimer leurs griefs et observations concernant le projet. Il est également important que cette enquête publique soit correctement annoncée. Les modalités concrètes et les mentions minimales sont toutefois de nature organisationnelle, de sorte que la réglementation y relative peut être confiée au Gouvernement flamand. Cette méthode permet une réglementation plus souple, laquelle peut également, le cas échéant, être adaptée à des besoins spécifiques, par exemple l'utilisation des nouveaux médias numériques » (*ibid.*, p. 15).

Pour les dispositions attaquées, qui concernent les règles relatives à l'enquête publique en matière de plans d'exécution spatiaux, les travaux préparatoires font référence à l'explication précitée (*ibid.*, pp. 18, 21 et 24).

B.7.3. En vertu de l'article 118 du décret attaqué, les dispositions attaquées n'entrent en vigueur qu'« à une date à fixer par le Gouvernement flamand ». Cette entrée en vigueur est justifiée comme suit dans les travaux préparatoires :

« Avant que la modification des dispositions relatives à l'enquête publique pour les schémas de structure et les plans d'exécution spatiaux puissent entrer en vigueur, le Gouvernement flamand doit prendre un arrêté par lequel il fixe les modalités de l'enquête publique. Ces dispositions n'entrent dès lors en vigueur qu'à une date à fixer par le Gouvernement flamand » (*ibid.*, p. 47).

B.8.1. Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées portent atteinte au principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution.

B.8.2. L'article 23, alinéas 1er, 2 et 3, 4°, de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

4° le droit à la protection d'un environnement sain ».

B.8.3. L'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne la protection de l'environnement, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.9.1. Contrairement à ce que font valoir les parties requérantes, les dispositions attaquées ne tendent pas à limiter le mode d'annonce de l'enquête publique concernant un projet de plan d'exécution spatial à la publication d'un avis au *Moniteur belge*. En effet, le législateur décrétoal a prévu que l'enquête publique soit « au moins » annoncée dans le *Moniteur belge* et il a habilité le Gouvernement flamand à fixer des règles complémentaires de publicité. Selon le législateur décrétoal, le Gouvernement flamand est mieux placé pour fixer de telles règles organisationnelles et pour réagir de manière souple aux nouveaux besoins.

En prévoyant que les dispositions attaquées n'entreront en vigueur qu'à une date à fixer par le Gouvernement flamand, le législateur décrétoal a voulu éviter que ces dispositions entrent en vigueur avant que le Gouvernement flamand ait fixé des règles complémentaires de publicité. Tant que cela n'est pas le cas, les règles actuelles de publicité restent applicables.

B.9.2. Une disposition décrétoale qui habilite le Gouvernement à régler complémentirement le mode d'annonce de l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial ne porte pas atteinte au principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution.

A cet égard, il y a lieu de relever que lorsqu'un législateur délègue, il faut supposer, sauf indications contraires, qu'il entend exclusivement habiliter le délégué à faire de son pouvoir un usage conforme à la Constitution. C'est au juge administratif et au juge judiciaire qu'il appartient de contrôler dans quelle mesure le délégué aurait excédé les termes de l'habilitation qui lui a été conférée.

La violation alléguée du principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution ne réside donc pas dans les dispositions attaquées mais pourrait uniquement résulter de la manière dont le Gouvernement flamand ferait usage de l'habilitation qui lui est conférée.

B.9.3. Les parties requérantes font valoir que le Gouvernement flamand pourrait fixer la date d'entrée en vigueur des dispositions attaquées sans fixer en même temps des règles complémentaires de publicité.

Dans ce cas non plus, la violation alléguée du principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution ne résiderait pas dans les dispositions décrétoales attaquées, mais elle pourrait uniquement être imputée à l'arrêté du Gouvernement flamand, dans la mesure où celui-ci ne prévoirait pas de règles complémentaires de publicité.

B.9.4. La seule circonstance que, par l'effet des dispositions attaquées, les règles qui concernent la publicité de l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial

ne sont plus fixées par le législateur décréteil lui-même mais par le Gouvernement flamand n'implique pas une baisse significative du niveau de protection existant.

B.9.5 En réponse à l'argumentation du Gouvernement flamand, les parties requérantes allèguent complémentirement, dans leur mémoire en réponse, la violation du principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution, au motif que le législateur décréteil aurait habilité le Gouvernement flamand à fixer les « éléments essentiels » de la réglementation relative aux plans d'exécution spatiaux.

Ce grief s'assimile à un moyen nouveau, qui est dès lors irrecevable.

B.9.6. Il résulte de ce qui précède que les dispositions attaquées ne sont pas contraires à l'article 23 de la Constitution. L'examen de la compatibilité de ces dispositions avec les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles, directives et principes généraux de droit invoqués, ne permet pas d'aboutir à une autre conclusion.

B.10.1. Les parties requérantes allèguent encore la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les dispositions attaquées limiteraient le mode d'annonce de l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial alors que l'enquête publique relative à un projet de schéma de structure d'aménagement ferait l'objet d'une annonce plus large.

B.10.2. Outre le constat, fait en B.9.1, que les dispositions attaquées ne tendent pas à limiter le mode d'annonce de l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial, les articles 11, 1°, 13, 1°, et 14, 1°, du décret attaqué prévoient, de manière analogue aux dispositions attaquées, une modification des règles concernant l'enquête publique relative à un projet de schéma de structure d'aménagement.

Plus particulièrement, les règles concernant la publicité de l'enquête publique relative à un projet de schéma de structure d'aménagement ne seront plus fixées par les articles 2.1.3, § 3, 2.1.10, § 2 et 2.1.16, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire lui-même, mais le Gouvernement flamand est, en vertu de ces nouvelles dispositions, habilité à fixer les règles de publicité. Tout comme les dispositions attaquées, les articles 11, 1°, 13, 1° et 14, 1°,

précités, du décret attaqué entrent en vigueur à une date à fixer par le Gouvernement flamand.

La différence de traitement alléguée n'existe donc pas.

B.10.3. En tant que les parties requérantes font valoir que la différence de traitement existerait si le Gouvernement flamand prévoyait une autre date d'entrée en vigueur pour les dispositions attaquées en ce qui concerne les plans d'exécution spatiaux et pour les dispositions précitées en matière de schémas de structure d'aménagement, il suffit de constater que cette différence de traitement ne serait pas imputable aux dispositions attaquées.

B.10.4. Les dispositions attaquées ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.11. Le premier moyen n'est pas fondé.

#### *Quant aux deuxième et troisième moyens*

B.12. Les deuxième et troisième moyens sont pris de la violation, par les articles 17, 3°, 20, 5°, et 24, 3°, du décret attaqué, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles, directives et principes généraux de droit.

B.13.1. En vertu des articles 2.2.7, § 7, 2.2.10, § 6, et 2.2.14, § 6, du Code flamand de l'aménagement du territoire, le plan d'exécution spatial régional, provincial ou communal doit en principe être fixé dans un délai de 180 jours après la fin de l'enquête publique. Il s'agit d'un délai de déchéance : si le plan d'exécution spatial n'est pas fixé définitivement dans ce délai, le projet de plan d'exécution spatial devient caduc.

A titre exceptionnel, les dispositions attaquées permettent à l'autorité compétente, en vue de la réparation d'une irrégularité, de retirer et de reprendre après l'expiration de ce délai de déchéance un arrêté portant fixation définitive d'un plan d'exécution spatial.

B.13.2. L'article 17, 3°, du décret attaqué a été justifié comme suit :

« Dans plusieurs arrêts, le Conseil d'Etat a confirmé que l'autorité dispose, après un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, d'un nouveau délai complet de 180 jours pour prendre une nouvelle décision, eu égard à l'effet rétroactif d'un arrêt d'annulation (voy. notamment CE., 24 février 2009, n° 190.762, *Van Ermen et ASBL Vrienden van Heverleebos en Meerdaalwoud*).

Dans plusieurs arrêts, le Conseil d'Etat a considéré qu'en cas de retrait au cours de la procédure devant le Conseil d'Etat, afin de prendre une nouvelle décision en vue de remédier à un vice de légalité, l'autorité ne se trouve pas dans la même situation que lorsque sa décision est annulée par le Conseil d'Etat. En cas d'annulation, l'administration est fictivement replacée dans la situation antérieure à l'arrêté annulé. En cas de retrait volontaire, cette fiction n'existe en revanche pas (voy. notamment CE., 21 août 2008, n° 185.771, *Barra*; CE., 12 novembre 2008, n° 187.848, *Watelet*; CE., 18 juin 2009, n° 194.330, *Barra*; CE., 27 octobre 2009, n° 197.340, *Thoeye*).

Le Conseil d'Etat estime de même qu'après un arrêt de suspension, l'autorité n'est pas en mesure, après le retrait de l'arrêté suspendu, de prendre une nouvelle décision en dehors du délai de déchéance initial (CE., 15 janvier 2009, n° 189.472, *Timmers*).

Il s'ensuit que lorsque l'autorité constate qu'un plan d'exécution spatial est entaché d'un vice de légalité, elle peut retirer l'arrêté portant fixation définitive du plan d'exécution spatial, selon la doctrine classique du retrait, mais ne peut reprendre la décision d'une nouvelle fixation définitive lorsque le délai de déchéance initial de 180 jours est expiré.

L'adaptation projetée du Code flamand de l'aménagement du territoire permet à l'autorité de reprendre l'arrêté de fixation définitive lorsqu'elle décide de retirer la fixation définitive du plan d'exécution spatial afin de remédier à un vice de légalité. Le nouvel arrêté portant fixation définitive doit être pris en même temps que la décision de retirer la fixation antérieure. Sinon, il risque d'y avoir une période d'insécurité juridique entre la date du retrait et la date de la nouvelle fixation.

Il est évident que la reprise de la fixation définitive n'est autorisée que pour réparer des irrégularités/griefs d'illégalité. La reprise de l'arrêté ne peut être motivée par le fait que le Gouvernement flamand aurait 'changé d'avis' ou pour apporter des modifications qui ne découlent pas de l'enquête publique. Pour cette raison, les dispositions de l'article 2.2.7, § 7, restent pleinement applicables, à l'exception du délai de déchéance de 180 jours. Cela signifie que seules peuvent être apportées des modifications qui sont basées sur les avis, observations et griefs formulés au cours de l'enquête publique ou qui en découlent » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2371/3, p. 4).

En ce qui concerne les articles 20, 5°, et 24, 3°, du décret les travaux préparatoires indiquent :

« Par analogie avec la possibilité de reprendre la décision de fixation définitive d'un plan d'exécution spatial [régional] [régional et provincial] afin de réparer un vice de légalité, pareille boucle administrative est également prévue pour les plans d'exécution spatiaux [provinciaux] [communaux] » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2371/3, pp. 5-6).

Lors de la discussion générale du projet de décret, il a été exposé :

« cet amendement relatif à la boucle administrative n'exclut évidemment pas que des vices de légalité qui ressortent d'un arrêt de suspension du Conseil d'Etat ou de la prise de connaissance de moyens articulés devant le Conseil d'Etat doivent également pouvoir être réparés. Cette dernière phrase de la citation susmentionnée signifie que la boucle administrative ne peut être utilisée abusivement afin de modifier le contenu d'un plan d'exécution spatial régional, indépendamment des griefs d'illégalité constatés via une enquête publique ou d'une autre manière » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2371/4, pp. 13-14).

Il a encore été souligné :

« Par ce projet de décret, nous permettons également, au moment où une demande de suspension est introduite ou lorsque des moyens permettant raisonnablement de déduire que le plan d'exécution spatial fixé est caduc ont déjà été articulés devant le Conseil d'Etat en vue d'une suspension ou d'une annulation, de retirer l'arrêté de fixation et de reprendre la procédure là où l'illégalité s'est produite. S'il manque quelque part un avis etc., la procédure peut être reprise à partir du moment où les avis doivent être recueillis. L'avis manquant peut alors être donné. La procédure ne doit donc pas être recommencée dès le début, à partir de la fixation d'un projet de plan d'exécution spatial. Ceci peut faire gagner un temps considérable. La doctrine existante en matière de retrait le permet déjà après l'annulation d'un arrêté de fixation définitive, mais, par ce projet de décret, nous permettons également de le faire au moment où un plan d'exécution spatial est suspendu ou au moment où des moyens sont articulés devant le Conseil d'Etat, sans que le Conseil d'Etat se soit prononcé à ce sujet » (*Ann.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 31, p. 45).

B.14. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées dispensent l'autorité compétente de respecter le délai de déchéance de 180 jours dans lequel un plan d'exécution spatial doit en principe être fixé définitivement après la fin de l'enquête publique, et donc de l'obligation d'organiser une nouvelle enquête publique. Du fait qu'il ne serait ainsi pas garanti que l'autorité prenne une décision sur la base de données actuelles, les dispositions attaquées porteraient atteinte au droit à la protection de la santé et au droit à la protection d'un environnement sain, garantis par l'article 23 de la Constitution et

par la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus).

B.15.1. Selon le Gouvernement flamand, le moyen n'est pas recevable en ce qu'il invoque la violation du principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution, puisqu'il n'expose pas en quoi les dispositions attaquées opéreraient un recul significatif.

B.15.2. Les parties requérantes reprochent aux articles 17, 3°, 20, 5°, et 24, 3°, du décret attaqué de dispenser l'autorité compétente de respecter le délai de déchéance de 180 jours, qui garantit que l'autorité prenne une décision en tenant compte de données actuelles. Les dispositions attaquées impliqueraient donc une baisse de qualité dans le processus décisionnel, puisqu'il ne serait pas tenu compte des données actuelles.

B.15.3. Les parties requérantes exposent par conséquent à suffisance en quoi les dispositions attaquées violeraient le principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution.

B.16. Il convient d'examiner si la dispense de l'obligation de respecter le délai de déchéance de 180 jours porte atteinte à l'article 23 de la Constitution, compte tenu des dispositions pertinentes de la Convention d'Aarhus.

B.17. Le régime attaqué, qui concerne la procédure d'établissement d'un plan d'exécution spatial, relève de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, qui porte sur « la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement ».

L'article 7 de la Convention d'Aarhus impose l'obligation de soumettre à une procédure de participation du public, dont il fixe certaines modalités, « l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement ». Plus précisément, des dispositions pratiques et/ou autres voulues doivent être prises pour que le public participe à leur élaboration, dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires.

La possibilité de participation concernant les plans d'exécution spatiaux, que le législateur décretaal s'est engagé à prévoir en ratifiant la Convention d'Aarhus, 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). 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.

B.18.1. L'adoption des dispositions attaquées est justifiée par la jurisprudence du Conseil d'Etat concernant la possibilité de reprendre une décision liée à un délai déterminé après l'expiration de ce délai, lorsque cette décision est annulée ou retirée.

B.18.2. Selon le Conseil d'Etat, lorsqu'une décision qui est liée à un délai est annulée et que l'indispensable réparation en droit exige que cette décision soit reprise, l'autorité peut prendre une nouvelle décision après l'expiration du délai de déchéance initial. En effet, en cas d'annulation, l'autorité est replacée dans la situation antérieure à la décision annulée, de sorte que la procédure doit être reprise à partir du point où l'irrégularité constatée s'est produite. Par conséquent, après une annulation, l'autorité dispose à nouveau du délai intégral pour prendre une nouvelle décision (CE., 24 février 2009, n° 190.762).

Toujours selon le Conseil d'Etat, pareille reprise n'est compatible avec un droit de contestation effectif et avec le principe de précaution que si les données sur lesquelles la décision attaquée est fondée ne sont pas dépassées (*ibid.*).

B.18.3. En revanche, lorsque l'autorité retire une décision liée à un délai en raison d'une irrégularité, cette autorité ne dispose pas de la possibilité de reprendre la décision si le délai de déchéance initial est déjà expiré. Ainsi, le Conseil d'Etat a jugé :

« La situation dans laquelle se trouve une administration après le retrait d'une décision n'est pas la même que lorsque sa décision est annulée par l'autorité de tutelle ou par le Conseil d'Etat. Dans ce dernier cas, l'administration est fictivement replacée dans la situation antérieure à la décision annulée. En cas de retrait volontaire, cette fiction n'existe en revanche

pas. En pareil cas, la décision retirée ne peut dès lors être reprise qu'en tenant compte de la situation actuelle » (CE., 21 août 2008, n° 185.771 [traduction libre]).

Le Conseil d'Etat a ensuite conclu que la décision retirée ne pouvait être reprise, étant donné que le délai de déchéance initial était déjà expiré et que la réglementation concernée ne permettait pas de prendre une nouvelle décision après l'expiration de ce délai (*ibid.*; voy. également CE., 18 juin 2009, n° 194.330).

B.19.1. Le législateur décretaal a pu estimer, sans excéder son pouvoir d'appréciation, que la limitation de la possibilité de reprendre un plan d'exécution spatial retiré, qui découle de cette jurisprudence et résulte du délai de déchéance décretaal existant, devait être supprimée. Les dispositions attaquées prévoient ainsi que l'autorité peut reprendre un arrêté portant fixation définitive d'un plan d'exécution spatial en cas de retrait, même après l'expiration du délai de déchéance initial. Les dispositions attaquées incitent ainsi l'autorité à réparer volontairement le plus vite possible un vice de légalité constaté, sans attendre l'annulation éventuelle, par le Conseil d'Etat, de l'arrêté vicié.

B.19.2. Le législateur décretaal a expressément limité cette possibilité de reprendre un arrêté portant fixation définitive d'un plan d'exécution spatial au cas où un arrêté est retiré « en vue de la réparation d'une irrégularité ». Dans les travaux préparatoires, le législateur décretaal a précisé à cet égard que « la reprise de la fixation définitive n'est autorisée que pour réparer des irrégularités/griefs d'illégalité », que « seules peuvent être apportées des modifications qui sont basées sur les avis, observations et griefs formulés au cours de l'enquête publique ou qui en découlent », et que « des vices de légalité qui ressortent d'un arrêt de suspension du Conseil d'Etat ou de la prise de connaissance de moyens articulés devant ce Conseil doivent également pouvoir être réparés » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2371/3, p. 4 et n° 2371/4, pp. 13-14). En revanche, un arrêté ne peut être repris au motif « que le Gouvernement flamand aurait 'changé d'avis' ou pour apporter des modifications qui ne découlent pas de l'enquête publique » ni « afin de modifier le contenu d'un plan d'exécution spatial régional, indépendamment de griefs d'illégalité constatés via une enquête publique ou d'une autre manière » (*ibid.*).

B.19.3. Contrairement à ce que font valoir les parties requérantes, les dispositions attaquées ne dispensent pas l'autorité de respecter le principe de précaution et de prendre une décision en tenant compte de données actuelles. Comme dans le cas d'une annulation, un arrêté portant fixation définitive d'un plan d'exécution spatial ne peut dès lors, en cas de retrait volontaire, être repris que si les données sur la base desquelles la nouvelle décision sera prise ne sont pas dépassées.

La décision de retrait et de reprise d'un arrêté portant fixation définitive du plan d'exécution spatial constitue un acte administratif qui peut être attaqué devant le Conseil d'Etat, de sorte que celui-ci pourra, le cas échéant, examiner si le nouvel arrêté est fondé sur des éléments juridiques et factuels actuels.

B.20. Etant donné qu'une enquête publique a déjà été organisée au sujet de l'arrêté retiré, que les modifications apportées à cet arrêté peuvent uniquement porter sur des irrégularités constatées et que l'arrêté repris doit être fondé sur des éléments juridiques et factuels actuels, les règles attaquées ne portent pas atteinte à l'article 7 de la Convention d'Aarhus. Pour les mêmes raisons, les dispositions attaquées ne constituent pas un recul significatif du niveau de protection existant.

B.21. Il résulte de ce qui précède que les dispositions attaquées ne sont pas contraires à l'article 23 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 7 de la Convention d'Aarhus. L'examen de la compatibilité de ces dispositions avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les autres dispositions constitutionnelles et conventionnelles, directives et principes généraux de droit invoqués, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.22. Les parties requérantes allèguent encore la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, parce que la procédure prévue par les dispositions attaquées diffère de la procédure générale applicable à la fixation définitive d'un plan d'exécution spatial en ce que l'autorité, lorsqu'elle reprend un arrêté portant fixation définitive d'un plan d'exécution spatial retiré, est dispensée de respecter le délai de déchéance de 180 jours qui s'applique en principe à la fixation définitive d'un plan d'exécution spatial.

Eu égard à l'objectif du législateur décrétoal consistant à inciter l'autorité à réparer au plus vite les vices de légalité constatés, sans attendre une annulation par le Conseil d'Etat, la possibilité que prévoient les dispositions attaquées de reprendre un arrêté portant fixation définitive d'un plan d'exécution spatial serait dénuée d'effectivité si le délai de déchéance dans lequel le plan d'exécution spatial doit en principe être définitivement fixé s'appliquait. Le fait que la procédure de reprise d'un arrêté portant fixation définitive d'un plan d'exécution spatial, en ce qui concerne le délai de déchéance applicable, déroge à la procédure générale en vue de la fixation définitive d'un plan d'exécution spatial n'est pas dénué de justification raisonnable.

B.23. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.20, le deuxième moyen n'est pas fondé.

B.24. Dans le troisième moyen, les parties requérantes font valoir que les articles 17, 3°, 20, 5°, et 24, 3°, du décret attaqué, dans l'interprétation selon laquelle ils n'obligent pas l'autorité qui reprend un plan d'exécution spatial à réparer toutes les irrégularités en même temps, établissent une différence de traitement injustifiée entre le régime attaqué et le régime relatif à la boucle administrative tel qu'il est applicable devant le Conseil d'Etat et devant le Conseil pour les contestations des autorisations, en ce que le régime cité en dernier lieu contient une obligation de réparer toutes les irrégularités constatées. Elles estiment en outre que, dans cette interprétation, ces dispositions violent les principes d'économie de la procédure, de prévoyance et de précaution ainsi que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le droit d'accès au juge, l'article 9 de la Convention d'Aarhus et l'article 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, étant donné que les justiciables devront à nouveau s'adresser au juge si le plan d'exécution spatial est retiré puis repris sans que toutes les irrégularités soient réparées.

B.25. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes donnent, dans leur moyen, une portée erronée aux dispositions attaquées. Il estime que si un plan d'exécution spatial était entaché de plusieurs irrégularités, l'autorité procéderait, sur la base des dispositions attaquées, à la réparation de toutes les irrégularités constatées qui peuvent être réparées.

B.26. En vertu des articles 17, 3°, 20, 5°, et 24, 3°, du décret attaqué, l'autorité compétente peut retirer et reprendre un arrêté portant fixation définitive d'un plan d'exécution spatial « en vue de la réparation d'une irrégularité ».

L'emploi du singulier « une irrégularité » ne permet pas de déduire que l'autorité concernée pourrait se borner à ne réparer qu'une seule irrégularité si plusieurs irrégularités ont été constatées.

Même à défaut d'une disposition législative expresse, le principe de précaution et le principe de la sécurité juridique, qui caractérisent chaque action administrative, commandent que l'autorité qui retire et reprend un arrêté portant fixation définitive d'un plan d'exécution spatial sur la base des dispositions attaquées répare toutes les irrégularités constatées, dans les limites indiquées en B.20.

B.27. Pour le surplus, les parties requérantes allèguent la violation du principe d'égalité et de non-discrimination combiné avec l'obligation d'audition, en ce que l'autorité ne permettrait pas au public concerné qui a dénoncé des irrégularités de communiquer son point de vue concernant le mode de réparation.

Les dispositions attaquées, qui portent sur un acte administratif réglementaire, ne peuvent porter atteinte à l'obligation d'audition, qui, en tant que principe de bonne administration, s'applique uniquement aux actes administratifs individuels.

B.28. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour,

sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.20, rejette le recours.

Ainsi rendu 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, le 17 septembre 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen