

Numéro du rôle : 6023
Arrêt n° 119/2015 du 17 septembre 2015

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 8 à 11 du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 « portant la réparation en droit de plans d'exécution spatiaux dont le plan-évaluation des incidences sur l'environnement a été établi 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 », introduit par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, 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 21 août 2014 et parvenue au greffe le 25 août 2014, un recours en annulation des articles 8 à 11 du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 « portant la réparation en droit de plans d'exécution spatiaux dont le plan-évaluation des incidences sur l'environnement a été établi 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 » (publié au *Moniteur belge* du 12 mai 2014) a été introduit par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », D.B. et R.P., 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 R. Leysen et T. Giet, 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.

A la suite de la demande du Gouvernement flamand à être entendue, la Cour, par ordonnance du 10 juin 2015, a fixé l'audience au 24 juin 2015.

A l'audience publique du 24 juin 2015 :

- ont comparu :
 - . Me P. Vande Castele, pour les parties requérantes;
 - . Me B. Martel et Me K. Caluwaert, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise 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.1.1. Dans son mémoire, le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours en annulation, faute d'un exposé des parties requérantes concernant leur intérêt.

A.1.2. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes exposent qu'elles sont toutes requérantes dans des procédures pendantes devant le Conseil pour les contestations des autorisations, procédures tendant à l'annulation d'une décision d'octroi d'un permis d'urbanisme pour un complexe ferroviaire. Les dispositions attaquées détermineraient l'issue possible de ces litiges.

L'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen » invoque en outre son objet statutaire de protection de l'environnement et sa qualité d'association « ayant capacité d'agir ».

Quant au fond

Le premier moyen

A.2. Le premier moyen, dirigé contre l'article 9 du décret du 25 avril 2014, est pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, lus isolément et conjointement avec le principe de prévoyance et le principe de précaution, avec le droit à une participation effective au processus décisionnel en matière d'environnement, avec l'obligation de publicité appropriée et avec l'article 190 de la Constitution, avec 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 (ci-après : la Convention d'Aarhus), en particulier ses articles 3, 6 et 9, 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 : la directive 2011/92/UE), 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), en particulier ses articles 5, 6 et 9, avec l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec l'article 7bis de la Constitution. Le premier moyen peut être subdivisé en six branches, mais les parties requérantes soulignent que le moyen doit être apprécié dans sa globalité. L'annulation de l'article 9 du décret du 25 avril 2014 entérinerait en outre l'annulation des articles 10 et 11 du même décret.

A.3.1. Selon le Gouvernement flamand, le premier moyen ne serait recevable que dans la mesure où est alléguée la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec (l'article 6 de) la Convention d'Aarhus. Concernant les autres normes de référence, le moyen ne serait pas recevable, faute d'un exposé de la manière dont ces normes seraient violées.

Par ailleurs, le premier moyen serait non fondé dans la mesure où les parties requérantes allèguent la violation de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, étant donné que cet article ne serait pas d'application en l'espèce. La réglementation attaquée, qui concerne l'enquête publique dans le cadre de la fixation d'un plan d'exécution spatial, relèverait en effet du champ d'application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

A.3.2. Les parties requérantes répondent que le moyen est bien recevable. En ce qui concerne les droits fondamentaux et les principes de droit, il suffirait en effet d'en indiquer la violation.

Les parties requérantes font ensuite observer qu'elles ont invoqué la violation de la Convention d'Aarhus dans son ensemble, et « en particulier ses articles 2, 3, 6 et 9 », qui garantit un droit de participation. Il n'y aurait dès lors aucune raison de déclarer le moyen non fondé en ce que seule la violation de l'article 6 est mentionnée. En tout état de cause, la Cour pourrait soulever d'office l'éventuelle violation de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, dès lors que la violation du droit de l'Union européenne, en ce compris la Convention d'Aarhus, constitue une discrimination à soulever d'office.

A.4.1. Dans les première et cinquième branches du premier moyen, les parties requérantes dénoncent le fait que l'article 9, § 1er, alinéa 1er, et § 5, du décret du 25 avril 2014 ne prévoit pas l'obligation de mettre à la disposition du public la « notification déclarée complète », sous la forme du rapport d'incidence du plan sur l'environnement (ci-après : rapport d'incidence) approuvé, et la décision du service compétent pour l'évaluation des incidences sur l'environnement (ci-après : le service des rapports d'incidence) concernant l'approbation ou la non-approbation du rapport d'incidence, « conformément au (chapitre III du) décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration », et ceci par dérogation à la réglementation générale contenue dans l'article 4.2.8, §§ 3 et 7, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement (ci-après : le décret sur la politique de l'environnement). Il n'existe, selon les parties requérantes, aucune justification à cette dispense de l'obligation de publicité active de l'administration, qui serait contraire aux articles 3, paragraphe 2, et 6, paragraphes 6 et 9, de la Convention d'Aarhus.

A.4.2. Selon le Gouvernement flamand, c'est à tort que les parties requérantes déduisent une dispense de l'obligation de publicité active de l'absence, dans les dispositions attaquées, d'un renvoi explicite au décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration. Puisque la notification déclarée complète, sous la forme du rapport d'incidence approuvé, et la décision du service des rapports d'incidence concernant l'approbation ou la non-approbation du rapport d'incidence constituent des « documents administratifs » émanant d'« instances administratives », au sens du décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration, les dispositions de ce décret s'appliqueraient – en l'absence de dispositions contraires – à ces documents. La différence de traitement alléguée n'existerait dès lors pas.

A.4.3. Les parties requérantes contestent le point de vue du Gouvernement flamand et affirment que le droit à la publicité active de l'administration n'existe que pour autant que le législateur instaure et modalise ce droit.

A.5.1. Dans la deuxième branche du premier moyen, les parties requérantes contestent l'absence de l'obligation d'annoncer dans le *Moniteur belge* l'enquête publique sur la notification déclarée complète. Le Code flamand de l'aménagement du territoire impose pourtant la publication de tous les plans d'exécution spatiaux au *Moniteur belge* et le décret du 4 avril 2014 modifiant divers décrets relatifs à l'aménagement du territoire et à la politique foncière immobilière (ci-après : le décret du 4 avril 2014) impose lui aussi la publication de l'enquête publique relative à la réparation d'un plan d'exécution spatial irrégulier.

A.5.2. Le Gouvernement flamand répond que la réglementation attaquée ne peut être comparée de façon pertinente avec la réglementation contenue dans les articles 2.2.7, 2.2.10 et 2.2.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire, telle qu'elle a été modifiée en dernier lieu par le décret du 4 avril 2014. En effet, ces dernières dispositions ne concernent pas l'enquête publique sur la délimitation du contenu du rapport d'incidence mais bien l'enquête publique sur un projet de plan d'exécution spatial.

La différence de traitement critiquée est en outre justifiée par le fait que, dans la disposition attaquée, le législateur décrétaal a prévu, pour l'enquête publique relative à la délimitation du contenu du rapport d'incidence, un mode de publicité qui est identique à la réglementation générale figurant à l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement concernant des plans et des programmes.

A.5.3. Les parties requérantes répliquent que tant le Code flamand de l'aménagement du territoire que le décret du 4 avril 2014 prévoient l'obligation de publication au *Moniteur belge* de l'enquête publique relative à l'établissement d'un plan d'exécution spatial, qui permettrait au public d'introduire également des observations concernant « la délimitation du contenu d'un rapport d'incidence ». Il n'existe pas de motif pour s'écarter de cette exigence minimale en ce qui concerne une enquête publique qui est limitée à la détermination du contenu d'un rapport d'incidence pour un plan d'exécution spatial. La circonstance que l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 ne prévoit pas de publication au *Moniteur belge* ne changerait rien à cette façon de voir.

A.6.1. Dans la troisième branche du premier moyen, les parties requérantes critiquent le fait qu'en vertu de la disposition attaquée, la « notification déclarée complète » est limitée au rapport d'incidence approuvé et que cette notification ne contienne pas le plan d'exécution spatial qui est définitivement fixé sur la base de ce rapport d'incidence. La réglementation générale inscrite à l'article 4.2.8, § 1er, alinéa 2, du décret sur la politique de l'environnement prévoit cependant que la notification comprend « les données pertinentes des évaluations précédentes et des rapports approuvés » ce qui, selon les parties requérantes, vise également le plan d'exécution spatial définitivement fixé. En excluant de la notification le plan d'exécution spatial existant, l'article 9, § 1er, du

décret du 25 avril 2014 violerait les principes de précaution et de prévoyance ainsi que l'article 6, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus, qui dispose que le public est informé « de la nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient être adoptés ».

A.6.2. Le Gouvernement flamand observe qu'il est évident qu'en l'espèce, ce n'est pas tant la « notification déclarée complète », telle que visée à l'article 4.2.8, § 1er, du décret sur la politique de l'environnement qui est communiquée au public. En effet, on ne saurait faire abstraction du fait qu'il existe déjà un rapport d'incidence approuvé.

A.7.1. La quatrième branche du premier moyen concerne la limitation explicite de la possibilité de participation à « la délimitation du contenu du rapport d'incidence », de sorte qu'aucune observation ne pourrait être formulée concernant le plan d'exécution spatial définitivement fixé, ni concernant le rapport d'incidence lui-même. La réglementation générale contenue dans l'article 4.2.8, § 1er, alinéa 2, du décret sur la politique de l'environnement garantirait une participation plus large en autorisant « des remarques éventuelles concernant [le rapport d'incidence] ». La possibilité limitée de participation serait contraire à l'article 6, paragraphe 7, de la Convention d'Aarhus, qui prévoit que le public détermine lui-même les observations qu'il soumet.

A.7.2. Le Gouvernement flamand souligne que l'article 9, § 1er, alinéa 2, attaqué, du décret du 25 avril 2014 ne concerne que la première phase de la consultation telle que prévue dans la réglementation générale, concernant la délimitation du contenu du rapport d'incidence, et non la seconde phase de consultation telle que prévue dans la réglementation générale, concernant le projet de plan d'exécution spatial et le rapport d'incidence qui l'accompagne.

En outre, le décret attaqué apporte seulement une réparation en droit à l'inconstitutionnalité constatée par la Cour concernant la participation à la délimitation du contenu d'un rapport d'incidence établi selon le mode d'intégration. La participation est à nouveau organisée concernant cette délimitation de contenu. Concernant les autres aspects, tels que le rapport d'incidence proprement dit ou le (projet de) plan d'exécution spatial, il n'est pas organisé de participation en tant que telle, dès lors que la Cour, dans son arrêt n° 114/2013, n'a constaté aucune inconstitutionnalité à ce propos.

De plus, l'article 4.2.8, § 5, du décret sur la politique de l'environnement ne garantirait pas une participation plus détendue. Cette disposition, qui autorise « des remarques éventuelles concernant le [rapport d'incidence] », devrait en effet être interprétée en ce sens qu'elle se rapporte à la délimitation du contenu du rapport d'incidence.

En tout état de cause, il doit être admis, selon le Gouvernement flamand, que, puisque « la notification déclarée complète, sous la forme du rapport d'incidence approuvé » est mise à la disposition du public, celui-ci peut associer ce rapport d'incidence approuvé à la concertation concernant la délimitation du contenu du rapport d'incidence. La différence de traitement alléguée n'existerait dès lors pas.

Enfin, il serait raisonnablement justifié de limiter la possibilité de participation, en première instance, à la délimitation du contenu du rapport d'incidence et de permettre seulement une participation éventuelle concernant le plan d'exécution spatial lorsque et pour autant qu'il soit réellement question d'une adaptation de ce plan.

A.7.3. Les parties requérantes répliquent que les observations concernant le plan d'exécution spatial existant doivent pouvoir être formulées avant que l'autorité décide de modifier ou non ce plan. Cela n'aurait dès lors pas de sens de dire que les observations concernant le (projet de) plan d'exécution spatial ne sont possibles que si les réactions qui ont été formulées à l'occasion de la consultation sur la délimitation du contenu du rapport d'incidence donnent lieu à une modification du plan d'exécution spatial.

A.8.1. Dans la sixième branche du premier moyen, les parties requérantes contestent le fait que l'article 9, attaqué, du décret du 25 avril 2014 ne prévoit pas la consultation de certaines instances en ce qui concerne la délimitation du contenu du rapport d'incidence, et ceci par dérogation aux règles générales contenues dans l'article 4.2.8, §§ 4, 5 et 7, du décret sur la politique de l'environnement. Cette absence de consultation des instances consultatives ne saurait être justifiée dans l'hypothèse où le rapport d'incidence est modifié ou complété.

A.8.2. Le Gouvernement flamand répond que cette absence de consultation des instances consultatives en cas de modification du rapport d'incidence est justifiée par le caractère *ad hoc* de la réglementation attaquée et par l'objectif poursuivi, qui est de permettre une participation effective du public en ce qui concerne la

délimitation du contenu d'un rapport d'incidence rédigé 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. Puisqu'en application de cet arrêté, les instances consultatives ont déjà eu la possibilité effective de formuler des observations concernant la délimitation du contenu du rapport d'incidence, il n'y a pas lieu d'organiser à nouveau cette consultation en ce qui les concerne.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand observe que la prétendue discrimination découlerait seulement d'une lacune du décret du 25 avril 2014.

A.8.3. Les parties requérantes répliquent que l'autorité doit prendre une décision en disposant de l'information la plus large possible, sur la base des données les plus actuelles. Pour cette raison, les instances consultées antérieurement devraient être à nouveau consultées.

Le deuxième moyen

A.9. Le deuxième moyen, dirigé contre l'article 10 du décret du 25 avril 2014, est pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, lus isolément et conjointement avec le principe de prévoyance et le principe de précaution, avec le droit à une participation effective au processus décisionnel en matière d'environnement, avec l'obligation de publicité appropriée et avec l'article 190 de la Constitution, avec la Convention d'Aarhus, en particulier ses articles 3, 6 et 9, avec la directive 2011/92/UE, avec la directive 2001/42/CE, en particulier ses articles 5, 6 et 9, avec l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec l'article 7bis de la Constitution. Le deuxième moyen peut être subdivisé en six branches, mais les parties requérantes soulignent que le moyen doit être apprécié dans sa globalité. L'annulation de l'article 10 du décret du 25 avril 2014 entraînerait en outre l'annulation des articles 9 et 11, attaqués, du même décret.

A.10. Le Gouvernement flamand réitère les exceptions d'irrecevabilité et de non-fondement exposées en A.3.1.

A.11.1. Dans la première branche du deuxième moyen, les parties requérantes critiquent le fait qu'en vertu de l'article 10, § 1er, attaqué, du décret du 25 avril 2014, il n'est pas organisé une seconde enquête publique si, au cours de la première enquête publique, aucune remarque n'a été formulée concernant la délimitation du contenu du rapport d'incidence. Une telle limitation procédurale ne serait pas prévue à l'article 4.2.11 du décret sur la politique de l'environnement et constituerait une violation du droit à la participation garanti par l'article 6, paragraphes 7 et 10, de la Convention d'Aarhus. En effet, la formulation d'observations ne saurait être conditionnée par la communication antérieure d'autres observations que le public n'a pas estimé devoir formuler.

A.11.2. Selon le Gouvernement flamand, il va de soi que si aucune remarque n'a été formulée concernant la délimitation du contenu du rapport d'incidence et que celui-ci a été approuvé sans modification, il n'y aura pas lieu pour l'autorité planificatrice de remettre en cause le plan d'exécution spatial définitivement fixé. Dans ce cas, l'objectif normatif de la réparation de l'inconstitutionnalité constatée en ce qui concerne la participation est totalement atteint et il n'y a plus aucune raison de prévoir encore une seconde phase de participation. Il en est d'autant plus ainsi qu'une enquête publique a déjà eu lieu antérieurement sur ce rapport d'incidence non modifié et sur le projet de plan d'exécution spatial.

A.11.3. Les parties requérantes répliquent qu'au cours de la première enquête publique, seules des « observations concernant la délimitation du contenu du rapport d'incidence » peuvent être formulées, de sorte que le citoyen qui a seulement d'autres remarques – par exemple concernant le plan d'exécution spatial existant – ne peut rien dire à l'occasion de la première enquête publique et qu'il n'y a dans ce cas aucune obligation d'organiser une seconde enquête publique. C'est précisément cette limitation de la participation que les requérants contestent.

A.12.1. Dans la deuxième branche du deuxième moyen, les parties requérantes dénoncent le fait que la disposition attaquée n'impose pas l'annonce dans le *Moniteur belge* de l'enquête publique qu'elle prévoit. Le Code flamand de l'aménagement du territoire impose pourtant la publication au *Moniteur belge* de tous les plans d'exécution spatiaux et le décret du 4 avril 2014 impose lui aussi l'annonce de l'enquête publique concernant la réparation d'un plan d'exécution spatial irrégulier.

A.12.2. Le Gouvernement flamand souligne que les articles 2.2.7, § 2, 2.2.10, § 2, et 2.2.14, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été modifiés en dernier lieu par le décret du 4 avril 2014, ne peuvent être comparés de façon pertinente avec l'article 10, attaqué, du décret du 25 avril 2014. Alors que les premières dispositions concernent l'enquête publique sur un projet de plan d'exécution spatial, la disposition attaquée concerne la décision du service des rapports d'incidence d'approuver, sans modification, le rapport d'incidence ou la décision de l'autorité planificatrice d'adopter, sans modification, un plan d'exécution spatial déjà définitivement fixé.

En outre, le législateur décretaal n'a pas cherché à s'aligner sur les règles concernant l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial mais bien à se conformer – compte tenu de l'inconstitutionnalité constatée par la Cour – aux « règles générales » concernant l'enquête publique, telles qu'elles sont prévues à l'article 4.2.11, § 1er, du décret sur la politique de l'environnement et à l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007, qui ne prévoient pas non plus l'annonce de l'enquête publique dans le *Moniteur belge*.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand fait observer que la discrimination alléguée découlerait seulement d'une lacune du décret du 25 avril 2014.

A.12.3. Les parties requérantes réitèrent l'argumentation exposée en A.5.3. Il n'y aurait aucune raison de déroger à l'obligation générale d'annonce dans le *Moniteur belge* de l'enquête publique concernant l'élaboration d'un plan d'exécution spatial, telle qu'elle est prévue par le Code de l'aménagement du territoire et le décret du 4 avril 2014, dans le cas d'une enquête publique limitée à « la décision de ne pas modifier et d'approuver le rapport d'incidence ou le plan d'exécution spatial ».

A.13.1. Dans la troisième branche du deuxième moyen, les parties requérantes critiquent le fait que la participation, au cours de la seconde enquête publique, est limitée à la décision du service des rapports d'incidence, de sorte qu'il n'est pas possible de formuler des observations concernant le plan d'exécution spatial définitivement fixé ni concernant le rapport d'incidence lui-même. Cette limitation procédurale ne serait pas prévue par la réglementation générale contenue dans l'article 4.2.11 du décret sur la politique de l'environnement et serait contraire à l'article 6, paragraphe 7, de la Convention d'Aarhus.

A.13.2. Le Gouvernement flamand répond que le moyen est non fondé dans la mesure où il est dirigé contre l'article 10, § 3, du décret du 25 avril 2014, puisqu'il repose sur la prémisse erronée que la participation qui est organisée en vertu de cette disposition est limitée à la décision du service des rapports d'incidence, alors que la participation vise également la décision de l'autorité planificatrice.

Selon le Gouvernement flamand, les dispositions attaquées tendent précisément à garantir autant que possible la conformité aux règles générales. Suivant l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, le législateur décretaal a prévu une possibilité supplémentaire de consultation avant la fixation définitive du plan d'exécution spatial. De cette manière, l'effectivité de la consultation sur la délimitation du contenu du rapport d'incidence est garantie : l'autorité planificatrice devra en effet tenir compte des réactions qui lui seront parvenues si elle veut fixer, sans modification, le plan d'exécution spatial. Le législateur décretaal ne devait toutefois pas organiser une forme de consultation totalement nouvelle sur le rapport d'incidence proprement dit et/ou sur le plan d'exécution spatial définitivement fixé. En effet, les dispositions attaquées se limitent au cas où des observations qui ont été introduites dans le cadre de la consultation sur la limitation du contenu du rapport d'incidence ne donne pas lieu à une modification du plan d'exécution spatial. Dans ces circonstances, il n'est pas déraisonnable de limiter la consultation à la décision du service des rapports d'incidence.

En outre, il ne serait pas absolument exclu de formuler des observations concernant le rapport d'incidence proprement dit, dès lors que le but est précisément que des remarques puissent être formulées concernant la manière dont les décisions du service des rapports d'incidence et de l'autorité planificatrice tiennent compte du rapport d'incidence approuvé.

A.13.3. Les parties requérantes répondent que des observations sur le plan d'exécution spatial existant sont évidentes, mais que le législateur les a explicitement exclues. On ne saurait se rallier à la lecture « souple » proposée par le Gouvernement flamand.

A.13.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand répète les arguments exposés en A.13.2.

A.14.1. Dans la quatrième branche du deuxième moyen, les parties requérantes dénoncent l'absence de publication des décisions de l'autorité planificatrice concluant que les réactions formulées au cours de la consultation ne donnent pas lieu à une modification du plan d'exécution spatial et que le plan d'exécution spatial est définitivement fixé. Pourtant, les articles 2.2.8, 2.2.12 et 2.2.18 du Code flamand de l'aménagement du territoire disposent que les plans d'exécution spatiaux sont publiés au *Moniteur belge*.

A.14.2. Selon le Gouvernement flamand, cette affirmation manque en fait. En l'absence d'une disposition contraire, les règles de droit commun du Code flamand de l'aménagement du territoire seraient d'application. Par conséquent, les plans d'exécution spatiaux qui sont à nouveau fixés sur la base de la législation attaquée doivent, conformément aux articles 2.2.8, 2.2.12 et 2.2.18 du Code flamand de l'aménagement du territoire, être publiés, par extrait, au *Moniteur belge*.

A.14.3. Les parties requérantes répondent que l'obligation générale de publication prévue par le Code flamand de l'aménagement du territoire n'est pas d'application, faute d'un renvoi, dans l'article 10, § 4, alinéa 1er, attaqué, du décret du 25 avril 2014, aux « dispositions applicables du Code flamand de l'aménagement du territoire ».

A.14.4. Le Gouvernement flamand réplique que le renvoi au « dispositions applicables du Code flamand de l'aménagement du territoire » est superflu, étant donné que l'obligation de publicité découle directement de l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui dispose que les arrêtés des gouvernements sont publiés au *Moniteur belge*.

A.15.1. Dans la cinquième branche du deuxième moyen, les parties requérantes dénoncent le fait que la décision d'approbation du rapport d'incidence non modifié ne soit pas publiée au *Moniteur belge*. Cette absence de publicité ne saurait être justifiée dès lors que le plan d'exécution spatial définitivement fixé est, d'office et avec effet rétroactif, déclaré en vigueur si aucune observation concernant la délimitation du contenu du rapport d'incidence n'a été introduite et que le rapport d'incidence a été approuvé sans modification.

A.15.2. Le Gouvernement flamand répète que la décision d'approbation du rapport d'incidence non modifié prise par le service des rapports d'incidence constitue un « document administratif » émanant d'une « instance administrative », au sens du décret du 26 mars 2004 relative à la publicité de l'administration, de sorte que les dispositions de ce décret, y compris les dispositions concernant la publicité active, s'appliquent à cette décision. En outre, selon le Gouvernement flamand, il n'existe aucun motif pour procéder à nouveau, en cas de validation rétroactive du plan d'exécution spatial déjà fixé, à la publication au *Moniteur belge* de la décision portant fixation définitive du plan d'exécution spatial.

A.16.1. Dans la sixième branche du deuxième moyen, les parties requérantes dénoncent le fait que la disposition attaquée ne prévoit pas la consultation de certaines instances en ce qui concerne le rapport d'incidence et le (projet de) plan d'exécution spatial, ceci par dérogation aux règles générales contenues dans l'article 4.2.11 du décret sur la politique de l'environnement.

A.16.2. Le Gouvernement flamand renvoie, sur ce point, à l'argumentation exposée en A.8.1.

Le troisième moyen

A.17.1. Le troisième moyen, dirigé contre les articles 9 et 10 du décret du 25 avril 2014, est pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, considérés isolément et combinés avec le principe de prévoyance, le principe de précaution et l'exigence de délai raisonnable, avec le droit à une participation effective au processus décisionnel en matière d'environnement, avec l'obligation de publicité appropriée et avec l'article 190 de la Constitution, avec la Convention d'Aarhus, en particulier ses articles 3, 6 et 9, avec la directive 2011/92/UE, avec la directive 2001/42/CE, en particulier ses articles 5, 6 et 9, 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 qu'en vertu des dispositions attaquées, l'autorité planificatrice n'est tenue à aucun délai impératif pour la réparation du plan d'exécution spatial. Le Code flamand de l'aménagement du territoire dispose cependant que l'autorité doit fixer définitivement le plan d'exécution spatial dans le délai de

180 jours après l'enquête publique, ce qui garantit que l'autorité prenne une décision en connaissance de la situation actuelle.

A.17.2. Selon les parties requérantes, l'absence d'un délai impératif pour la mise à la disposition du public de la notification et pour la fixation définitive du plan d'exécution spatial n'est pas justifiée. Certes, l'article 11, alinéa 1er, du décret du 25 avril 2014 prévoit que la validation est limitée à une période de deux ans au maximum à partir de l'entrée en vigueur de ce décret. Toutefois, cette disposition n'empêche pas que le nouveau plan d'exécution spatial soit définitivement fixé encore plus tard. Ce délai de deux ans serait en tout cas manifestement déraisonnable.

A.18. Selon le Gouvernement flamand, le troisième moyen n'est pas recevable, dès lors qu'il n'apparaîtrait pas clairement quelles normes de référence sont invoquées et en quoi les dispositions attaquées violeraient ces normes de référence.

Le moyen serait en tout état de cause non fondé. En effet, l'autorité qui a définitivement fixé antérieurement le plan d'exécution spatial ne peut décider de façon totalement discrétionnaire d'appliquer la réglementation attaquée, étant donné que l'article 9, § 1er, du décret du 25 avril 2014 prescrit de manière impérative que la notification déclarée complète, sous la forme du rapport d'incidence approuvé, est portée « sans délai » à la connaissance du public. En outre, il n'appartient pas aux parties requérantes de décider *a priori* que l'exigence de délai raisonnable serait violée. Enfin, le délai de deux ans n'est nullement déraisonnable dès lors qu'il n'y a aucun motif pour considérer que l'enquête publique ne serait plus actuelle.

A.19. Les parties requérantes répondent que le moyen est recevable. En ce qui concerne les droits fondamentaux, telle que l'exigence de délai raisonnable, et les principes de droit, il suffirait en effet d'en invoquer la violation.

Selon les parties requérantes, il n'existerait aucun motif pour dispenser l'autorité de l'obligation générale, prévue dans le Code flamand de l'aménagement du territoire, de prendre une décision dans les 180 jours qui suivent l'enquête publique. Cette dispense violerait le principe d'égalité.

A.20. Le Gouvernement flamand souligne qu'il appartient, le cas échéant, aux juridictions de contrôler la légalité des décisions prises sur la base des dispositions attaquées et de vérifier si une décision déterminée a été prise dans un délai raisonnable, compte tenu de toutes les circonstances. L'éventuelle irrégularité qui résulterait du moment auquel l'autorité planificatrice procède à la réparation du plan d'exécution spatial concerné ne saurait découler du décret attaqué, puisque celui-ci prévoit que la notification est mise « sans délai » à la disposition du public.

Le quatrième moyen

A.21.1. Le quatrième moyen, dirigé contre l'article 11 du décret du 25 avril 2014, est pris de la violation de l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 114/2013 et des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, considérés isolément et combinés avec l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 114/2013, avec le droit à une participation effective au processus décisionnel en matière d'environnement, avec l'obligation de publicité appropriée et avec l'article 190 de la Constitution, avec la Convention d'Aarhus, en particulier ses articles 3, 6 et 9, avec la directive 2011/92/UE, avec la directive 2001/42/CE, en particulier ses articles 5, 6 et 9, avec l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et avec l'article 159 de la Constitution.

A.21.2. Selon les parties requérantes, l'article 11 du décret du 25 avril 2014, qui prévoit une validation temporaire d'un plan d'exécution spatial irrégulier, a pour effet de créer une différence de traitement entre les justiciables qui obtiennent une décision de justice au cours de la période de validité temporaire et les justiciables qui obtiennent une décision de justice antérieurement ou postérieurement à cette période, étant donné que le droit d'accès au juge est limité pour les premiers nommés seulement.

Cette différence de traitement ne saurait être justifiée, notamment compte tenu du fait que la Cour constitutionnelle, dans son arrêt n° 114/2013, a souligné que la « validation » ne pouvait être utilisée que comme « remède ultime ». En outre, le régime de validation attaqué reposerait sur une donnée, à savoir l'adoption d'un nouveau plan d'exécution spatial, qui n'a aucune incidence sur les autorisations déjà délivrées. En effet, le

nouveau plan d'exécution spatial n'a pas d'effet rétroactif et ne constituera donc pas le fondement juridique pour les autorisations déjà délivrées. Le critère de distinction choisi n'est dès lors pas pertinent.

A.21.3. Les parties requérantes affirment ensuite que, dans la pratique, il ne sera pas mis fin à la déclaration de validité (si ce n'est après l'écoulement de deux ans), étant donné que le nouveau plan d'exécution spatial n'entrera pas en vigueur, faute de publication au *Moniteur belge*.

A.21.4. Enfin, l'article 11, attaqué, du décret du 25 avril 2014 violerait l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 114/2013 en ce qu'il prévoit un ajout inutile et ne peut donc être considéré comme un « remède ultime ».

A.22.1. Le Gouvernement flamand répond que le moyen n'est recevable qu'en tant qu'est invoquée la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 114/2013 et avec l'article 159 de la Constitution. Le Gouvernement flamand affirme en outre que le moyen, en tant qu'il est pris de la violation de l'article 159 de la Constitution, est irrecevable, faute d'un exposé des catégories de personnes qui font l'objet d'une discrimination et du droit fondamental qui serait violé.

A.22.2. Les parties requérantes considéreraient à tort que la validation temporaire a pour but de limiter le pouvoir juridictionnel du Conseil d'Etat ou des cours et tribunaux. La validation a uniquement pour but d'empêcher que la Région soit dans l'impossibilité de mettre encore en oeuvre une politique, uniquement au cours et en attendant une (éventuelle) réparation du plan d'exécution spatial. La différence de traitement attaquée serait donc simplement la conséquence des efforts faits par le législateur décrétoal pour limiter autant que possible dans le temps la validation. En outre, compte tenu du caractère temporaire de cette validation, les plans d'exécution spatiaux ne seraient pas soustraits au contrôle du pouvoir juridictionnel. Le contrôle juridictionnel ne serait en effet limité que de façon temporaire, sans que les juridictions soient empêchées de se prononcer encore ultérieurement.

A.22.3. Le Gouvernement flamand répète ensuite que les arrêtés portant fixation définitive des plans d'exécution spatiaux, tels que visés à l'article 10, § 4, alinéa 1er, du décret du 25 avril 2014, sont bien publiés au *Moniteur belge*, de sorte qu'ils entreront en vigueur et que la validation temporaire prendra fin. La validation est en tout état de cause limitée à une période de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du décret du 25 avril 2014.

A.22.4. Selon le Gouvernement flamand, les dispositions attaquées ne sauraient porter atteinte à l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 114/2013, étant donné que ces dispositions ont une tout autre portée que la disposition annulée par l'arrêt précité.

Le législateur décrétoal flamand a répondu à la critique formulée dans cet arrêt par la Cour, en prévoyant un régime dérogatoire qui offre aux intéressés une possibilité de participation effective concernant la délimitation du contenu d'un rapport d'incidence. Le législateur décrétoal pouvait raisonnablement considérer, à cette occasion, qu'il était nécessaire de prévoir une validation temporaire des plans d'exécution spatiaux concernés. Le Gouvernement flamand renvoie à la justification très circonstanciée qui a été donnée à ce sujet par le législateur décrétoal.

La validation temporaire vise seulement à éviter que naisse une période de grave insécurité juridique, en attendant que la procédure de réparation soit menée à bien. Cette validation n'a pas d'effet rétroactif et ne débutera qu'au moment où l'autorité planificatrice prendra la décision de lancer la procédure de réparation. Compte tenu du fait que les plans d'exécution spatiaux sont validés temporairement, sous de strictes conditions et avec un objet extrêmement limité, il y a lieu de conclure que cette validation temporaire est raisonnablement justifiée. Puisque la validation est seulement utilisée en dernier recours, il n'y a pas de violation de l'arrêt n° 114/2013.

A.23.1. Selon les parties requérantes, le quatrième moyen est recevable, dès lors que le Gouvernement flamand a compris les griefs et qu'il suffit, en ce qui concerne les droits fondamentaux et les principes de droit, d'indiquer leur violation.

A.23.2. Les parties requérantes soulignent que le décret attaqué vise bien à entraver le pouvoir juridictionnel du Conseil d'Etat et des juridictions. Par ailleurs, les parties requérantes persistent dans leur point de vue selon lequel la nouvelle décision portant fixation définitive du plan d'exécution spatial n'est pas publiée et n'entre par conséquent pas en vigueur, de sorte que la validation est, dans la pratique, illimitée dans le temps.

La justification donnée par le Gouvernement flamand pour la validation temporaire serait inexacte et non pertinente.

A.24. Le Gouvernement flamand insiste une nouvelle fois sur la nécessité de la validation temporaire, afin d'empêcher que naisse une période de grave insécurité juridique dans l'attente du déroulement de la procédure de réparation. L'intentement d'une action pour (entre autres) entendre dire qu'un plan d'exécution spatial est inapplicable ferait en effet naître une grave insécurité juridique, tant pour les autorités administratives que pour les justiciables. Il en est d'autant plus ainsi que, dans l'intervalle, diverses autorisations ont déjà été délivrées sur la base des plans d'exécution spatiaux concernés.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 8 à 11 du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 « portant la réparation en droit de plans d'exécution spatiaux dont le plan-évaluation des incidences sur l'environnement a été établi 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 : le décret du 25 avril 2014).

B.2.1. Le décret du 25 avril 2014 tend à remédier à l'illégalité dont sont entachés les plans d'exécution spatiaux dont le « plan-évaluation des incidences sur l'environnement » (ci-après : le rapport d'incidence) a été établi 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, abrogé dans l'intervalle, instaurait des règles dérogatoires au régime général d'élaboration d'un rapport d'incidence, fixé dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement concernant des plans et des programmes (ci-après : l'arrêté du 12 octobre 2007).

B.2.2. Par ses arrêts des 12 août 2011 et 10 septembre 2012 (n^{os} 214.791 et 220.536, *Peleman e.a.*), le Conseil d'Etat a jugé que l'arrêté relatif au mode d'intégration était contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution et en a écarté l'application, en vertu de l'article 159 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat a constaté qu'il existait une différence de traitement non justifiée, en ce qui concerne la possibilité de participation du public à la délimitation du contenu d'un rapport d'incidence concernant un plan d'exécution spatial, entre, d'une part, le régime général de l'article 7 de l'arrêté du 12 octobre 2007 et, d'autre part, le régime dérogatoire de l'article 4, § 3, alinéa 1er, de l'arrêté relatif au mode d'intégration.

Ce régime général comme ce régime dérogatoire obligent l'initiateur à mettre à la disposition du public – qui peut transmettre d'éventuelles remarques à l'administration dans un délai de trente jours – une note au sujet de la portée, du niveau de détail et de l'approche du rapport d'incidence (respectivement la « notification déclarée complète » et la « note pour consultation publique, déclarée complète »). Les règles contenues dans les deux arrêtés du Gouvernement flamand diffèrent toutefois en ce qui concerne l'annonce de la consultation publique. Le régime général de l'article 10 de l'arrêté du 12 octobre 2007 impose à l'administration compétente l'obligation d'« annoncer », 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 les règles contenues dans l'arrêté relatif au mode d'intégration n'imposent pas cette obligation d'annonce, et qu'il suffit, en vertu de ces dernières, de permettre la consultation publique de la note concernée aux endroits indiqués.

Selon le Conseil d'Etat, cette différence de traitement a pour effet que, dans le régime relatif au mode d'intégration, les possibilités, pour le public, de faire valoir ses observations et objections concernant cette note dans le délai prescrit sont gravement restreintes. Puisque, selon lui, cette différence ne trouve aucune justification dans la spécificité du mode d'intégration, le Conseil d'Etat a décidé d'écarter l'application de l'arrêté relatif au mode d'intégration, en vertu de l'article 159 de la Constitution, pour non-conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.2.3. Le décret 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) » a inséré un article 7.4.1/2 dans le Code flamand de l'aménagement du territoire. Cette disposition visait à empêcher que les plans d'exécution spatiaux élaborés selon le mode

d'intégration 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 non modifiés lorsqu'ils ont déjà été annulés par le Conseil d'Etat (§ 2).

B.2.4. Par son arrêt n° 114/2013 du 31 juillet 2013, la Cour a annulé cette disposition, pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

La Cour a jugé :

« 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 spatiale, 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 décréteil (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.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 décréteil 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 décréteur, 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.2.5. Selon les travaux préparatoires, le décret du 25 avril 2014 tend à prévoir, compte tenu de l'arrêt précité de la Cour, des remèdes différenciés, selon l'état du processus de planification, aux griefs d'illégalité dont sont entachés les plans d'exécution spatiaux dont le rapport d'incidence (désigné ci-après, dans les dispositions attaquées, par : plan MER) a été établi selon le mode d'intégration (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2271/1, p. 6).

Les articles 8 à 11, attaqués, du décret du 25 avril 2014 font partie du chapitre 3, qui concerne les plans d'exécution spatiaux (désignés ci-après, dans les dispositions attaquées, par : RUP) définitivement fixés en application de l'arrêté relatif au mode d'intégration. D'après les travaux préparatoires, une trentaine de plans d'exécution spatiaux sont concernés (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2271/1, p. 7).

Les dispositions attaquées sont libellées comme suit :

« Art. 8. Le présent chapitre s'applique aux plans d'exécution spatiaux ou à des parties de plans d'exécution spatiaux qui ont été fixé(e)s définitivement et pour lesquels le plan-évaluation des incidences sur l'environnement [lire : le rapport d'incidence] a été initié en application de l'arrêté relatif au mode d'intégration, pour lesquels la consultation sur la délimitation du contenu du plan MER n'a pas eu lieu selon le règlement général, visé à l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement concernant des plans et des programmes.

Art. 9. § 1. Pour les plans d'exécution spatiaux régionaux, provinciaux et communaux ou des parties de plans d'exécution spatiaux régionaux, provinciaux et communaux auxquels/auxquelles, conformément à l'article 8, le présent chapitre s'applique, l'autorité qui, auparavant, a définitivement fixé le plan d'exécution spatial met la notification déclarée

complète sous forme du plan MER approuvé à la disposition du public, sans délai et des manières suivantes :

1° sur le site internet du service, compétent pour l'évaluation des incidences sur l'environnement;

2° auprès de l'initiateur, le cas échéant sur son site internet;

3° auprès de la commune ou des communes sur laquelle/lesquelles le projet de plan d'exécution spatial peut avoir des incidences environnementales considérables et, le cas échéant, sur son site internet ou ses sites internet.

L'enquête publique est annoncée par un avis dans au moins un journal ou dans le bulletin d'informations communal qui est diffusé dans la commune concernée ou les communes concernées, et par affichage aux endroits d'affichage de la commune concernée ou des communes concernées. Les possibilités de participation sont limitées à la délimitation du contenu du plan MER, telle que visée à l'article 4.2.8, § 1er, alinéa deux, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement. Il en est fait mention explicitement lors de l'annonce de l'enquête publique.

§ 2. Lors de l'annonce, il est indiqué clairement que le public peut transmettre des remarques éventuelles sur la notification déclarée complète sous forme du plan MER approuvé, dans un délai de trente jours à partir de la date de la publication, au service, compétent pour l'évaluation des incidences sur l'environnement.

§ 3. Au terme du délai, visé au paragraphe 2, le service, compétent pour l'évaluation des incidences sur l'environnement, dispose de trente-cinq jours pour prendre une décision sur, le cas échéant :

1° la portée, le niveau de détail et l'approche sur le plan du contenu du plan MER, y compris la méthodologie, compte tenu de l'état actuel des connaissances et des méthodes d'évaluation, du contenu et du degré de précision du plan, de l'état d'avancement du processus décisionnel et du fait qu'il serait peut-être mieux d'évaluer certains aspects lors d'autres phases de ce processus pour éviter la répétition de l'évaluation;

2° les directives particulières et directives particulières complémentaires pour l'établissement du plan MER;

3° l'approbation des auteurs proposés du plan MER, visés à l'article 4.2.9 du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement;

4° l'approbation du plan MER inchangé.

§ 4. Dans le cas où le plan MER a été modifié ou complété, le service, compétent pour l'évaluation des incidences sur l'environnement, approuve ou désapprouve ce plan MER dans les cinquante jours après son introduction. En cas de désapprobation du plan MER, le service, compétent pour l'évaluation des incidences sur l'environnement, indique où le plan MER n'est pas à la hauteur.

§ 5. Le service, compétent pour l'évaluation des incidences sur l'environnement, communique sa décision sans délai, conformément au § 3, 4°, ou au paragraphe 4, à l'autorité qui, auparavant, a définitivement fixé le plan d'exécution spatial et à l'initiateur.

Contre la décision de désapprobation du plan MER, l'initiateur peut introduire une demande motivée de reconsidération conformément à la procédure visée à l'article 4.2.10, § 3, et à l'article 4.6.4 du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.

Art. 10. § 1er. Dans le cas où, lors de l'enquête publique visée à l'article 9, § 1er, aucune remarque n'a été introduite sur la délimitation du contenu du plan MER telle que visée à l'article 4.2.8, § 1er, alinéa deux, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, et le plan MER est approuvé inchangé en application de l'article 9, § 3, le plan d'exécution spatial ou plan partiel est, à partir de sa date d'entrée en vigueur, censé avoir été établi en tenant compte de l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement concernant des plans et des programmes.

§ 2. Dans le cas où, lors de l'enquête publique visée à l'article 9, § 1er, des remarques ont été introduites sur la délimitation du contenu du plan MER telle que visée à l'article 4.2.8, § 1er, alinéa deux, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, et le plan MER est cependant approuvé inchangé en application de l'article 9, § 3, le plan MER est mis à disposition du public avec la décision visée à l'article 9, § 3, par l'autorité qui, auparavant, a fixé le plan d'exécution spatial, en vue de sa consultation qui dure au moins soixante jours. L'enquête publique se déroule ensuite selon les exigences de l'article 4.2.11, § 1er, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.

La participation lors de cette enquête publique est limitée à la décision du service, compétent pour l'évaluation des incidences sur l'environnement, visé à l'alinéa premier.

§ 3. En cas d'approbation d'un plan MER modifié ou complété, l'autorité qui, auparavant, a définitivement fixé le plan d'exécution spatial, peut décider que le plan MER modifié ne donne pas lieu à la modification du plan d'exécution spatial ou du plan partiel. Dans ce cas, cette décision est mise à disposition du public avec le plan MER et la décision visée à l'article 9, § 4, par cette autorité, en vue de sa consultation qui dure au moins soixante jours. L'enquête publique se déroule ensuite selon les exigences de l'article 4.2.11, § 1er, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.

La participation lors de cette enquête publique est limitée aux décisions du service, compétent pour l'évaluation des incidences sur l'environnement, et de l'autorité, visée à l'alinéa premier.

§ 4. Lorsque l'autorité qui, auparavant, a définitivement fixé le plan d'exécution spatial, décide que les réactions de participation qui ont été introduites en conséquence de l'enquête publique visée au paragraphe 2 et au paragraphe 3 ne donnent pas lieu à la modification du plan d'exécution spatial ou du plan partiel, cette autorité fixe le RUP définitivement.

Lorsque, cependant, l'autorité visée à l'alinéa premier estime que les réactions de participation visées à l'alinéa premier donnent lieu à la modification du plan d'exécution spatial, elle reprend la procédure de fixation du plan d'exécution spatial ou du plan partiel, selon les dispositions applicables du Code flamand de l'Aménagement du Territoire.

Art. 11. Les plans d'exécution spatiaux, visés à l'article 8, sont déclarés valides. Cette validation s'applique à partir de la décision de l'autorité qui a fixé le RUP définitivement de remettre, en fonction de la réparation en droit, la délimitation du contenu du plan MER à l'enquête publique au sens de l'article 9, et ce jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté fixant définitivement le RUP et pour une période de deux ans au maximum à partir de l'entrée en vigueur du présent décret.

La validation est limitée à la violation du principe d'égalité, puisque le plan d'exécution spatial fixé définitivement est réalisé en application de l'arrêté relatif au mode d'intégration, dans la mesure où cet arrêté a impliqué un traitement inégal injustifié de personnes qui souhaitent être associées à la consultation publique sur la délimitation du contenu d'un plan MER pour un plan d'exécution spatial qui est établi selon les règles qui s'appliquent lorsque le mode d'intégration est suivi, et des personnes qui souhaitent être associées à la consultation publique sur la délimitation du contenu d'un plan MER selon le règlement général ».

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. Les parties requérantes ont toutes introduit un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations contre une décision d'octroi d'un permis d'urbanisme fondée sur un plan d'exécution spatial fixé en application de l'arrêté relatif au mode d'intégration.

Les dispositions attaquées, qui visent à remédier aux griefs d'illégalité dont sont entachés les plans d'exécution spatiaux concernés et qui prévoient une validation temporaire et, dans certains cas, rétroactive de ces plans, peuvent avoir des répercussions sur ces procédures pendantes. En cas de validation, le juge ne peut en effet écarter l'application du plan d'exécution spatial concerné en raison de l'illégalité dont il est entaché, à savoir la possibilité insuffisante, pour le public, de participer à l'élaboration du rapport d'incidence.

B.3.3. Les parties requérantes justifient dès lors de l'intérêt requis.

B.4.1. Selon le Gouvernement flamand, tous les moyens sont partiellement irrecevables, faute d'un exposé suffisant. Le Gouvernement flamand souligne en outre que plusieurs branches sont prises de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution sans que les parties requérantes précisent les catégories de personnes à comparer ni en quoi les dispositions attaquées feraient naître une différence de traitement.

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, non seulement celles qui seraient violées, mais aussi 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 pour autant qu'ils satisfassent aux exigences précitées.

B.5. Les exceptions sont rejetées.

Quant au premier moyen

B.6. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles, dispositions conventionnelles et principes généraux de droit, par l'article 9 du décret du 25 avril 2014.

Selon les parties requérantes, la violation découlerait de (1) l'absence d'une obligation de publicité active en ce qui concerne la « notification déclarée complète », (2) l'absence d'annonce dans le *Moniteur belge* de l'enquête publique relative à la « notification déclarée complète », (3) la limitation de la « notification déclarée complète » au rapport d'incidence approuvé, (4) la limitation des possibilités de participation à la « délimitation du contenu du rapport d'incidence approuvé », (5) l'absence d'une obligation de publicité active en ce qui concerne la décision d'approbation ou de non-approbation du rapport d'incidence, prise par le service compétent pour l'évaluation des incidences sur l'environnement (ci-après : le service des rapports d'incidence), et (6) la non-consultation des instances consultatives.

A l'appui de leur moyen, les parties requérantes comparent la procédure de réparation des plans d'exécution spatiaux irréguliers, attaquée, avec la procédure générale d'élaboration d'un rapport d'incidence et d'un plan d'exécution spatial, telle qu'elle est fixée dans le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement (ci-après : le décret sur la politique de l'environnement), dans le Code flamand de l'aménagement du territoire et dans le décret du 4 avril 2014 modifiant divers décrets relatifs à l'aménagement du territoire et à la politique foncière immobilière (ci-après : le décret du 4 avril 2014).

B.7.1. Les dispositions attaquées visent à remédier à l'illégalité qui découle de la possibilité insuffisante de participation à la délimitation du contenu d'un rapport d'incidence concernant un plan d'exécution spatial, lorsque la consultation publique a eu lieu selon les modalités prévues par l'arrêté relatif au mode d'intégration. Pour cette raison, le législateur décrétole a instauré une procédure de réparation dérogatoire, qui offre encore au public une possibilité de faire connaître ses observations et objections concernant la délimitation du contenu d'un rapport d'incidence, ce qui, le cas échéant, peut donner lieu à une modification du rapport d'incidence et/ou du plan d'exécution spatial définitivement fixé.

B.7.2. L'article 9, attaqué, du décret du 25 avril 2014 prévoit que l'autorité qui, auparavant, a définitivement fixé le plan d'exécution spatial (ci-après : l'autorité planificatrice) organise une nouvelle consultation au sujet de la « notification déclarée complète, sous la forme du [rapport d'incidence] approuvé ». D'après les travaux préparatoires, cette enquête publique se déroule « selon les mêmes modalités que dans le cadre du régime général » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2271/1, p. 7). Au terme de l'enquête publique, le service des rapports d'incidence prend une nouvelle décision en ce qui concerne la délimitation du contenu du rapport d'incidence et les directives pour l'établissement de ce rapport, la validation par les auteurs du rapport d'incidence et l'approbation ou la non-approbation du rapport d'incidence modifié ou non.

B.8. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.9. Comme la Cour l'a déjà jugé dans son arrêt n° 114/2013, la possibilité de participation à l'élaboration des plans d'exécution spatiaux, à laquelle le législateur décrétoal 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 rechercher le législateur décrétoal (article 7*bis* 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.10. La réglementation attaquée, qui concerne l'enquête publique dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'exécution spatial, relève de l'article 7 de la Convention d'Aarhus,

portant sur la « participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement ». Cet article renvoie uniquement aux paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 de cette même Convention.

Dans la mesure où les parties requérantes allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en combinaison avec l'article 6, paragraphes 2, 6, 7, 9 et 10, de la Convention d'Aarhus, le moyen n'est dès lors pas fondé.

B.11.1. Les parties requérantes dénoncent tout d'abord le fait que l'article 9, § 1er, alinéa 1er, et § 5, du décret du 25 avril 2014 ne prévoit pas explicitement, contrairement à la réglementation contenue dans le décret sur la politique de l'environnement, l'obligation de mettre respectivement à la disposition du public la « notification déclarée complète, sous la forme du rapport d'incidence approuvé » et la décision d'approbation ou de non-approbation du rapport d'incidence, prise par le service des rapports d'incidence, « conformément au (chapitre III du) décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration » (première et cinquième branches du premier moyen).

Comme le soutient le Gouvernement flamand, ceci n'implique pas que le décret précité ne serait pas applicable. Le décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration définit en effet lui-même son champ d'application : il s'applique, *ratione personae*, à toutes les « instances administratives » et « instances environnementales » au sein de la Région flamande et de la Communauté flamande, énumérées à l'article 4 du décret, à savoir, entre autres, les services, institutions et personnes morales qui relèvent de la Communauté flamande ou de la Région flamande, ainsi que les communes et les provinces, et, *ratione materiae*, aux « documents administratifs », à savoir « tout support d'information, sous quelque forme que ce soit, dont une instance dispose ».

B.11.2. Le service des rapports d'incidence de l'autorité flamande et l'autorité planificatrice relèvent du champ d'application du décret du 26 mars 2004. Ces instances sont donc soumises à l'obligation de publicité, tant active que passive, de l'administration, au sens de ce décret.

Etant donné que la disposition attaquée ne prévoit pas de limitation de cette obligation générale de publicité de l'administration, celle-ci s'applique sans restriction à la « la

notification déclarée complète, sous la forme du rapport d'incidence approuvé » et à la décision d'approbation ou de non-approbation du rapport d'incidence, prise par le service des rapports d'incidence, qui sont des documents administratifs dont les instances administratives disposent.

Partant, la différence de traitement relative à l'obligation de publicité active de l'administration, dénoncée par les parties requérantes, n'existe pas.

B.11.3. Le premier moyen en ses première et cinquième branches n'est pas fondé.

B.12.1. Le grief formulé par les parties requérantes est également dirigé contre l'absence d'annonce, dans le *Moniteur belge*, de l'enquête publique concernant la « notification déclarée complète, sous la forme du rapport d'incidence approuvé ». Le législateur décrétal instaurerait ainsi une différence de traitement entre, d'une part, la disposition attaquée et, d'autre part, les règles contenues dans le Code flamand de l'aménagement du territoire et dans le décret du 4 avril 2014, qui prévoient l'annonce dans le *Moniteur belge* de l'enquête publique concernant un projet de plan d'exécution spatial.

B.12.2. L'article 9, § 1er, attaqué, du décret du 25 avril 2014 prévoit l'obligation d'annoncer l'enquête publique concernant « la notification déclarée complète, sous la forme du rapport d'incidence approuvé », « par un avis publié dans au moins un journal ou dans le bulletin d'informations communal et par affichage sur les panneaux d'affichage de la ou des communes concernées ».

Contrairement aux règles contenues dans le Code flamand de l'aménagement du territoire et dans le décret du 4 avril 2014, qu'invoquent les parties requérantes, la disposition attaquée ne concerne pas les obligations d'annonce des projets de plans d'exécution spatiaux mais bien l'enquête publique organisée dans le cadre de la délimitation du contenu d'un rapport d'incidence. La disposition attaquée règle donc l'annonce de l'enquête publique en des termes identiques à ceux du régime général d'élaboration d'un rapport d'incidence, au sens de l'article 7 de l'arrêté du 12 octobre 2007. Cette dernière disposition ne prévoit pas non plus l'annonce, dans le *Moniteur belge*, de l'enquête publique concernant la « notification déclarée complète ».

B.12.3. Le législateur décretaal a ainsi remédié à l'illégalité constatée par le Conseil d'Etat, concernant les modalités de publicité différentes de cette enquête publique prévues par la réglementation générale de l'arrêté du 12 octobre 2007 et par l'arrêté relatif au mode d'intégration, sans faire naître, à cet égard, de nouvelles différences de traitement entre le régime général et la procédure de réparation attaquée.

Cet objectif justifie que la disposition attaquée n'oblige pas plus que le régime général à annoncer l'enquête publique relative à la « notification déclarée complète » dans le *Moniteur belge*. Le fait que d'autres réglementations, telles que celles du Code flamand de l'aménagement du territoire et du décret du 4 avril 2014, prévoient l'annonce concernant les plans d'exécution spatiaux dans le *Moniteur belge* ne porte pas atteinte à cette justification.

B.12.4. Le premier moyen en sa deuxième branche n'est pas fondé.

B.13.1. Les troisième et quatrième branches du premier moyen concernent la portée des possibilités de participation, telles qu'elles sont organisées par l'article 9, § 1er, du décret attaqué. Cette disposition oblige l'autorité qui, auparavant, a définitivement fixé le plan d'exécution spatial à mettre à la disposition du public « la notification déclarée complète, sous forme du rapport d'incidence approuvé ». Elle limite en outre la possibilité de participation à la délimitation du contenu du rapport d'incidence, au sens de l'article 4.2.8, § 1er, alinéa 2, du décret sur la politique de l'environnement.

Selon les parties requérantes, cette disposition violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les dispositions constitutionnelles et dispositions de droit international précitées, en ce que la possibilité de participation qu'elle offre ne serait pas aussi étendue que celle que prévoit la réglementation générale contenue dans le décret sur la politique de l'environnement et en ce que, lors de la notification, le plan d'exécution spatial approuvé n'est pas mis à la disposition du public.

B.13.2. Il découle de la genèse des dispositions attaquées que le législateur avait pour objectif de régler la participation à la délimitation du contenu d'un rapport d'incidence autant que possible de la même manière dans la procédure de réparation attaquée et dans la réglementation générale, afin de remédier à la violation du principe d'égalité, constatée par le

Conseil d'Etat et par la Cour constitutionnelle, sans faire naître de nouvelles différences de traitement.

B.13.3. La « notification déclarée complète » qui peut être consultée en vertu de la règle générale de l'article 4.2.8 du décret sur la politique de l'environnement concerne la portée, le niveau de détail et l'approche du rapport d'incidence (à savoir la « délimitation du contenu » du rapport d'incidence). Il va de soi que cette notification ne contient pas le plan d'exécution spatial définitivement fixé ni le rapport d'incidence approuvé, qui ne sont pas encore disponibles à ce moment.

Pour la même raison, la règle générale limite la participation à la délimitation du contenu du rapport d'incidence et aucune remarque concernant le rapport d'incidence à proprement parler ou le plan d'exécution spatial définitivement fixé ne peut encore être formulée à l'occasion de cette enquête publique. Etant donné que le rapport d'incidence n'a pas encore été établi à ce moment, la mention, à l'article 4.2.8, § 5, du décret sur la politique de l'environnement, selon laquelle « le public et les instances peuvent faire parvenir des remarques éventuelles concernant le [rapport d'incidence] » ne saurait viser que l'introduction de remarques et objections relatives à la délimitation du contenu du rapport d'incidence.

B.13.4. Le fait que la procédure de réparation attaquée prévoit la consultation publique non pas de la « notification déclarée complète », comme le prévoit la règle générale, mais bien de la « notification déclarée complète, sous la forme du rapport d'incidence approuvé » se justifie par le caractère particulier de cette procédure de réparation, qui organise en effet une consultation au moment où un rapport d'incidence approuvé existe déjà. Le rapport d'incidence approuvé ayant été établi sur la base de la « notification déclarée complète » et étant donc plus actuel, le législateur décréto pouvait décider d'organiser la participation à la délimitation du contenu du rapport d'incidence sur la base du rapport d'incidence même et non sur la base de la notification rédigée antérieurement.

B.13.5. Il n'est pas non plus sans justification raisonnable que le législateur décréto ait explicitement restreint cette possibilité de participation à la délimitation du contenu du rapport d'incidence et n'ait pas prévu la consultation du plan d'exécution spatial définitivement établi, et ce afin de régler cette participation autant que possible de la même manière dans la procédure de réparation attaquée et dans la réglementation générale (*Doc. parl.*, Parlement

flamand, 2013-2014, n° 2271/5, p. 3). Le décret attaqué vise du reste la réparation en droit du rapport d'incidence et non du plan d'exécution spatial.

B.13.6. Par ailleurs, les possibilités de participation du public ne se limitent pas à la notification visée à l'article 9, § 1er, du décret attaqué, lequel règle uniquement un premier stade de participation. La possibilité de formuler des objections et observations au sujet du projet de plan d'exécution spatial est offerte au moment opportun, plus précisément lorsque les réactions formulées dans le cadre de la procédure de réparation du rapport d'incidence entraînent une modification du plan d'exécution spatial.

B.13.7. Eu égard à ce qui précède, le premier moyen en ses troisième et quatrième branches n'est pas fondé.

B.14.1. Dans la dernière branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée fait naître une discrimination, en ce que la consultation de « la notification déclarée complète, sous la forme du rapport d'incidence approuvé, » est uniquement réservée au public et non aux instances consultatives.

B.14.2. Le décret attaqué tend à remédier à une lacune constatée dans l'ancienne réglementation, qui résidait en ce que la participation du public à la délimitation du contenu du rapport d'incidence sur la base de l'arrêté relatif au mode d'intégration n'offrait pas les mêmes garanties que la règle générale contenue dans l'arrêté du 12 octobre 2007.

En ce qui concerne la consultation des instances consultatives, force est de constater que la délimitation du contenu d'un rapport d'incidence établi en application de l'arrêté relatif au mode d'intégration a déjà été soumise pour avis aux autorités et instances concernées, dans une phase antérieure. L'arrêté relatif au mode d'intégration prévoyait en effet, en ce qui concerne la délimitation du contenu d'un rapport d'incidence, la même obligation de consultation des instances consultatives que celle prévue à l'article 4.2.8 du décret sur la politique de l'environnement.

Dans cette circonstance, il est raisonnablement justifié que le législateur décretal n'ait pas prévu une nouvelle consultation des instances consultatives en ce qui concerne la délimitation du contenu du rapport d'incidence.

B.14.3. Le premier moyen en sa sixième branche n'est pas fondé.

Quant au deuxième moyen

B.15. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles, dispositions conventionnelles et principes généraux de droit, par l'article 10 du décret du 25 avril 2014.

Selon les parties requérantes, la violation découlerait de (1) l'absence d'une seconde enquête publique lorsqu'aucune remarque n'est formulée, lors de la première enquête, au sujet de la délimitation du contenu du rapport d'incidence, (2) l'absence d'annonce dans le *Moniteur belge* de l'enquête publique relative aux décisions du service des rapports d'incidence et de l'autorité planificatrice, (3) la restriction des possibilités de participation lors de la seconde enquête publique à la décision du service des rapports d'incidence, (4) la non-publication, au *Moniteur belge*, de la décision de fixation définitive du plan d'exécution spatial, (5) la non-publication, au *Moniteur belge*, de la décision de validation du rapport d'incidence inchangé, et (6) la non-consultation des instances consultatives en ce qui concerne le rapport d'incidence approuvé et le (projet de) plan d'exécution spatial.

A l'appui de leur moyen, elles comparent la procédure attaquée de réparation des plans d'exécution spatiaux illégaux à la procédure générale d'élaboration d'un plan d'exécution spatial, telle qu'elle est fixée par le décret sur la politique de l'environnement, par le Code flamand de l'aménagement du territoire et par le décret du 4 avril 2014.

B.16. L'article 10, attaqué, du décret du 25 avril 2014 règle la procédure en réparation des plans d'exécution spatiaux concernés, après la tenue d'une nouvelle consultation sur la délimitation du contenu du rapport d'incidence et après approbation, par le service des rapports d'incidence, du rapport d'incidence modifié ou non. En vertu de la disposition attaquée, plusieurs hypothèses sont possibles.

Lorsqu'aucune remarque n'a été formulée lors de l'enquête publique sur la délimitation du contenu du rapport d'incidence et que ce rapport d'incidence est approuvé tel quel, le plan d'exécution spatial est, à partir de sa date d'entrée en vigueur, censé de plein droit avoir été établi selon la règle générale contenue dans l'arrêté du 12 octobre 2007 (§ 1er).

Lorsque des remarques ont été formulées lors de l'enquête publique et/ou lorsque le rapport d'incidence est modifié, une enquête publique complémentaire est organisée concernant la décision du service des rapports d'incidence au sujet du rapport d'incidence et, le cas échéant, concernant la décision de l'autorité planificatrice concluant que le rapport d'incidence modifié ne donne pas lieu à une modification du plan d'exécution spatial ou du plan partiel (§§ 2 et 3).

L'autorité planificatrice peut décider que les réactions formulées lors de cette enquête publique complémentaire ne donnent pas lieu à une modification du plan d'exécution spatial ou du plan partiel. Dans ce cas, elle fixe définitivement le plan d'exécution spatial (§ 4, alinéa 1er).

Lorsque l'autorité planificatrice estime que les réactions formulées motivent une modification du plan d'exécution spatial, elle reprend la procédure de fixation du plan d'exécution spatial ou du plan partiel, selon les dispositions générales du Code flamand de l'aménagement du territoire (§ 4, alinéa 2).

B.17. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.18. Pour le même motif que celui qui est exposé en B.10, le moyen n'est pas fondé, dans la mesure où il est pris de la violation de l'article 6, paragraphes 2, 6, 7, 9 et 10, de la Convention d'Aarhus.

B.19.1. Les parties requérantes dénoncent le fait que l'article 10, § 1er, attaqué, du décret du 25 avril 2014 ne prévoit pas une seconde enquête publique lorsqu'aucune remarque n'est formulée au sujet du rapport d'incidence et que ce rapport est ensuite validé tel quel.

Dans ce cas, il apparaît toutefois que la procédure de réparation instaurée par le décret attaqué n'a eu aucune incidence sur le déroulement ultérieur de la procédure d'établissement du rapport d'incidence et du plan d'exécution spatial. Etant donné qu'il n'y a, dans cette circonstance, aucune raison, pour l'autorité planificatrice, de reconsidérer le plan d'exécution spatial définitivement fixé, et compte tenu du fait qu'une enquête publique concernant le rapport d'incidence et le projet de plan d'exécution spatial a déjà été organisée antérieurement, conformément à l'article 4.2.11 du décret sur la politique de l'environnement, le législateur décretal pouvait estimer qu'il n'y avait pas lieu d'instaurer une seconde enquête publique.

B.19.2. Le deuxième moyen en sa première branche n'est pas fondé.

B.20.1. Dans le cas précité, le plan d'exécution spatial définitivement fixé est, en vertu de l'article 10, § 1er, du décret du 25 avril 2014, censé de plein droit, à partir de son entrée en vigueur, avoir été établi selon le régime général de l'article 7 de l'arrêté du 12 octobre 2007.

Les parties requérantes contestent le fait que, dans ce cas, la décision d'« approbation du rapport d'incidence inchangé » n'est pas publiée au *Moniteur belge*. En vertu de l'article 9, § 5, du décret du 25 avril 2014, cette décision est uniquement communiquée à l'autorité planificatrice et à l'initiateur.

B.20.2. Comme il est dit en B.11.2, l'obligation de publicité active de l'administration, telle qu'elle est prévue dans le décret du 26 mars 2004 relatif à la publicité de l'administration, s'applique sans restriction à la décision du service des rapports d'incidence sur l'approbation du rapport d'incidence. Contrairement à ce que les parties requérantes affirment, le public pourra donc, le cas échéant, prendre connaissance de la décision de validation du rapport d'incidence inchangé et constater, le cas échéant, que le plan d'exécution spatial est censé de plein droit avoir été établi selon le régime général de l'article 7 de l'arrêté du 12 octobre 2007.

B.20.3. Eu égard au fait que les plans d'exécution spatiaux établis en application de l'arrêté relatif au mode d'intégration ont déjà été publiés antérieurement au *Moniteur belge*, le législateur décrétoal pouvait estimer qu'il n'y avait aucune raison de publier, au *Moniteur belge*, la décision d'approbation du rapport d'incidence inchangé, prise par le service des rapports d'incidence.

B.20.4. Le deuxième moyen en sa cinquième branche n'est pas fondé.

B.21.1. Lorsque des remarques ont été formulées lors de l'enquête publique relative à la délimitation du contenu du rapport d'incidence, une enquête publique complémentaire est organisée, conformément à l'article 10, §§ 2 et 3, attaqué, du décret du 25 avril 2014.

Plus particulièrement, le public peut consulter, à cette occasion, le rapport d'incidence et la décision du service des rapports d'incidence au sujet de la délimitation du contenu, des directives d'élaboration, des auteurs du rapport d'incidence et de la validation du rapport d'incidence.

Lorsqu'un rapport d'incidence modifié est approuvé, l'autorité planificatrice peut décider que le rapport d'incidence modifié ne donne pas lieu à une modification du plan d'exécution spatial ou du plan partiel. Lorsque tel est le cas, le public peut également consulter cette décision.

B.21.2. Les parties requérantes dénoncent le fait que la disposition attaquée ne prévoit pas l'obligation d'annoncer, dans le *Moniteur belge*, l'enquête publique sur les décisions du service des rapports d'incidence et de l'autorité planificatrice. Elles critiquent en outre la restriction des possibilités de participation à la décision du service des rapports d'incidence, lors de la seconde enquête publique.

B.21.3. L'enquête publique complémentaire, telle qu'elle est réglée par la disposition attaquée, a été instaurée en réponse à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, qui a observé :

« Les règles contenues dans les chapitres 2 et 3 de la proposition de décret prévoient une consultation publique sur la délimitation du contenu du rapport d'incidence, mais pas une

consultation publique complémentaire après l’approbation du rapport d’incidence modifié ou non et avant la fixation définitive du plan d’exécution spatial ou de son éventuelle confirmation. Cela signifie que le public n’a plus l’occasion de formuler des observations sur la manière dont la rédaction du rapport d’incidence est modifiée ou non, compte tenu de la délimitation modifiée de son contenu, et sur le fait qu’il en soit tenu compte ou non dans le plan d’exécution définitivement fixé.

La question est de savoir si l’on répond ainsi dûment aux exigences qui, en ce qui concerne la consultation publique sur les plans et programmes, découlent de 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.

Il faut en outre, eu égard aux principes constitutionnels d’égalité et de non-discrimination, que la différence qui naît de l’absence d’une consultation publique complémentaire dans la proposition de décret, par rapport au régime général de la consultation publique lors de l’élaboration initiale d’un rapport d’incidence, puisse être raisonnablement justifiée.

Sur ce point, les auteurs de la proposition de décret doivent réexaminer les règles qu’ils proposent » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2271/2, p. 8).

B.21.4. Le législateur décrétoal a en définitive explicitement limité la participation, au cours de cette enquête publique complémentaire, aux décisions précitées du service des rapports d’incidence et, le cas échéant, de l’autorité planificatrice. Cette limitation, telle qu’elle est prévue par l’article 10, § 2, alinéa 2, et § 3, alinéa 2, du décret du 25 avril 2014, a été justifiée comme suit dans les travaux préparatoires :

« La remarque générale formulée par la section de législation du Conseil d’Etat concernait toutefois l’absence d’une nouvelle consultation publique pour ‘ formuler des observations sur la manière dont la rédaction du rapport d’incidence est modifiée ou non, compte tenu de la délimitation modifiée de son contenu, et sur le fait qu’il en soit tenu compte ou non dans le plan d’exécution définitivement fixé ’.

Dans son avis, la section de législation du Conseil d’Etat semble partir de l’idée qu’une modification de la délimitation du contenu n’entraînerait pas forcément une modification du rapport d’incidence. Or, dans la pratique, le fait de modifier la délimitation du contenu entraîne forcément aussi une modification du rapport d’incidence. En outre, les dispositions décrétoales applicables ne prévoient pas que le public aie la possibilité de formuler des observations sur la question de savoir si le plan d’exécution spatial définitivement fixé tient compte ou non de la délimitation du contenu d’un rapport d’incidence. Il ne s’indique pas, eu égard au principe d’égalité, de prévoir une telle possibilité de consultation publique complémentaire dans les procédures dérogatoires de réparation.

L’amendement vise dès lors à limiter les tours de consultation supplémentaires prévus dans la proposition de décret, telle qu’elle est formulée dans l’amendement n° 1, à la manière

dont les décisions du service des rapports d'incidence et, le cas échéant, de l'autorité qui, auparavant, a définitivement fixé le rapport d'incidence, tiennent compte du rapport d'incidence, tel qu'il a été approuvé au terme de la nouvelle procédure de notification » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, nr. 2271/5, p. 3).

B.22.1. L'enquête publique complémentaire prévue par la disposition attaquée fait partie de la procédure dérogatoire que le législateur décréte a instaurée en vue de réparer les plans d'exécution spatiaux irréguliers établis en application de l'arrêté relatif au mode d'intégration. Cette enquête publique tend à permettre au public de formuler, après l'approbation du rapport d'incidence modifié ou non et avant la fixation définitive du plan d'exécution spatial, des remarques sur la décision du service des rapports d'incidence au sujet du rapport d'incidence modifié ou non et, le cas échéant, sur la décision de l'autorité planificatrice concluant qu'il n'est pas nécessaire de modifier le plan d'exécution spatial.

Cette enquête publique diffère de l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial, telle qu'elle est régie par l'article 4.2.11 du décret sur la politique de l'environnement et dans le Code flamand de l'aménagement du territoire. Une telle enquête publique a déjà eu lieu avant la fixation des plans d'exécution spatiaux concernés. En outre, le cas échéant, une nouvelle enquête publique sur un projet de plan d'exécution spatial sera organisée si l'autorité planificatrice, conformément à l'article 10, § 4, alinéa 2, du décret du 25 avril 2014, estime que les réactions formulées dans le cadre de la procédure de réparation motivent une modification du plan d'exécution spatial et si elle reprend la procédure de fixation du plan d'exécution spatial ou du plan partiel, selon les dispositions applicables du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.22.2. Ces enquêtes publiques étant distinctes, le législateur décréte a pu prévoir des règles procédurales différentes en la matière. Il convient toutefois d'apprécier si les différences de traitement qui découlent de l'application de ces règles procédurales n'entraînent pas une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées, en particulier en ce qui concerne le droit de participation.

B.23.1. Les parties requérantes contestent l'absence d'annonce de l'enquête publique complémentaire dans le *Moniteur belge*, alors qu'aux termes des articles 2.2.7, § 2, 2.2.10, § 2

et 2.2.14, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, l'enquête publique relative à un projet de plan d'exécution spatial est annoncée dans le *Moniteur belge*.

B.23.2. En vertu de l'article 10, §§ 2 et 3, attaqué, du décret du 25 avril 2014, l'enquête publique en cause est organisée « selon les exigences de l'article 4.2.11, § 1er, du [décret sur la politique de l'environnement] ». En exécution de cette dernière disposition, l'article 10 de l'arrêté du 12 octobre 2007 prévoit que l'enquête publique est annoncée simultanément sur le site internet de l'administration compétente et, le cas échéant, sur le site internet de l'initiateur et/ou sur le site internet de la commune, par un avis publié dans au moins un journal ou dans le bulletin d'informations communal et par affichage aux endroits d'affichage de la commune.

Le public est donc suffisamment informé de l'enquête publique en question, de sorte que le droit de faire valoir d'éventuelles remarques dans le délai imparti est garanti.

B.23.3. Le deuxième moyen en sa deuxième branche n'est pas fondé.

B.24.1. Les parties requérantes dénoncent en outre le fait que, lors de l'enquête complémentaire, la participation est limitée à la décision du service des rapports d'incidence, de sorte qu'aucune remarque ne pourrait être formulée au sujet du plan d'exécution spatial définitivement fixé, ni du rapport d'incidence à proprement parler.

B.24.2. En vertu de l'article 10, § 2, alinéa 2, et § 3, alinéa 2, attaqué, du décret du 25 avril 2014, les possibilités de participation lors de l'enquête publique complémentaire sont explicitement limitées à la décision du service compétent sur le rapport d'incidence et, lorsque ce dernier est modifié, à la décision de l'autorité planificatrice concluant qu'il n'est pas nécessaire de modifier le plan d'exécution spatial.

Selon le législateur décréteur, le public a ainsi la possibilité de formuler des observations « sur la manière dont les décisions du service des rapports d'incidence et, le cas échéant, de l'autorité qui, auparavant, a fixé définitivement le plan, tiennent compte du rapport d'incidence, tel qu'il a été approuvé au terme de la nouvelle procédure de notification » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2271/5, p. 3).

B.24.3. Comme le souligne aussi le Gouvernement flamand, les parties requérantes déduisent à tort des dispositions précitées que le public ne pourrait formuler aucune observation au sujet du rapport d'incidence. La consultation relative à la décision du service compétent concernant le rapport d'incidence porte en effet sur la manière dont cette décision - et donc également le rapport d'incidence à proprement parler - tient compte des observations formulées à l'occasion de l'enquête publique sur la délimitation du contenu du rapport d'incidence, de sorte qu'il est bel et bien possible de formuler des observations sur le rapport d'incidence proprement dit.

Par ailleurs, la consultation concernant la décision de l'autorité planificatrice porte sur la question de savoir si celle-ci a décidé à juste titre ou non que la modification du rapport d'incidence ne donne pas lieu à une modification du plan d'exécution spatial. Ainsi, des remarques peuvent déjà être formulées en ce qui concerne le plan d'exécution spatial définitivement fixé.

Il n'est pas déraisonnable de ne pas avoir encore instauré à ce stade une nouvelle enquête publique complète sur le projet de plan d'exécution spatial. Une telle enquête publique a en effet déjà eu lieu avant la fixation définitive du plan d'exécution spatial concerné. En outre, une nouvelle enquête publique concernant le projet de plan d'exécution spatial sera organisée si l'autorité planificatrice estime que les remarques formulées et/ou le rapport d'incidence modifié amènent à modifier le plan d'exécution spatial concerné et que la procédure de fixation du plan d'exécution spatial est reprise intégralement selon les règles contenues dans le Code flamand de l'aménagement du territoire.

Si l'autorité planificatrice estime en revanche que les remarques formulées ne donnent pas lieu à une modification du plan d'exécution spatial concerné, elle fixe définitivement ce dernier. Cette décision est susceptible d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat.

B.24.4. Eu égard à ce qui précède, le législateur décrétoal pouvait explicitement limiter les possibilités de participation, lors de l'enquête publique complémentaire, à la décision du service compétent sur le rapport d'incidence et, lorsque ce dernier est modifié, à la décision de l'autorité planificatrice concluant qu'il n'est pas nécessaire de modifier le plan d'exécution spatial.

B.24.5. Le deuxième moyen en sa troisième branche n'est pas fondé.

B.25.1. Les parties requérantes dénoncent le fait que l'enquête publique visée à l'article 10, §§ 3 et 4, attaqué, du décret du 25 avril 2014 prévoit uniquement une consultation du public et non, contrairement aux règles contenues dans l'article 4.2.11, § 2, du décret sur la politique de l'environnement, l'obligation de consulter à nouveau les instances consultatives.

B.25.2. En vertu du « régime général » de l'article 4.2.11, § 2, du décret sur la politique de l'environnement, les documents qui sont soumis à l'enquête publique, à savoir le projet de plan d'exécution spatial, le rapport d'incidence y afférent et les décisions du service des rapports d'incidence sont simultanément transmis pour avis aux instances concernées. En outre, dans certains cas, il est prévu une consultation internationale et/ou interrégionale.

Le décret attaqué tend à combler une lacune, constatée dans l'ancienne réglementation, en ce qui concerne la consultation du public lors de l'élaboration d'un rapport d'incidence concernant un plan d'exécution spatial, alors qu'aucune lacune n'a été constatée en ce qui concerne la participation des instances consultatives. La différence de traitement dénoncée repose dès lors sur un critère de distinction objectif et pertinent.

B.25.3. L'article 10, § 3 et § 4, alinéa 1er, du décret du 25 avril 2014 concerne la situation dans laquelle la nouvelle consultation publique n'entraîne pas la modification du plan d'exécution spatial. Lorsque, en revanche, l'enquête complémentaire donne lieu à la modification du plan d'exécution spatial, l'autorité doit, sur la base de l'article 10, § 4, alinéa 2, du même décret, reprendre intégralement la procédure de fixation du plan d'exécution spatial, conformément aux règles générales contenues dans le Code flamand de l'aménagement du territoire, y compris les procédures de consultation prévues pour les instances consultatives.

Compte tenu de ce qui précède, la différence de traitement dénoncée n'est pas sans justification raisonnable.

B.25.4. Le deuxième moyen en sa sixième branche n'est pas fondé.

B.26.1. Enfin, les parties requérantes dénoncent le fait que l'article 10, § 4, du décret du 25 avril 2014 ne prévoit pas la publication, au *Moniteur belge*, de la décision de l'autorité planificatrice fixant définitivement le plan d'exécution spatial.

B.26.2. Comme l'indique le Gouvernement flamand, la disposition attaquée doit être interprétée en ce sens que la décision de fixation définitive du plan d'exécution spatial doit être publiée au *Moniteur belge*, conformément aux règles de droit commun contenues dans les articles 2.2.8, 2.2.12 et 2.2.18 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Dans cette interprétation, la différence de traitement n'existe pas.

B.26.3. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.26.2, le deuxième moyen en sa quatrième branche n'est pas fondé.

Quant au troisième moyen

B.27. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles, dispositions conventionnelles et principes généraux de droit, par les articles 9 et 10 du décret du 25 avril 2014.

Les parties requérantes font valoir qu'en vertu des dispositions attaquées, l'autorité planificatrice n'est tenue à aucun délai impératif pour la réparation du plan d'exécution spatial, alors que le Code flamand de l'aménagement du territoire dispose que l'autorité doit fixer définitivement le plan d'exécution spatial dans un délai de 180 jours après l'enquête publique, ce qui garantit que l'autorité prenne une décision en connaissance de la situation actuelle.

B.28. En vertu de l'article 9, attaqué, du décret du 25 avril 2014, l'autorité planificatrice doit, « sans délai », mettre à la disposition du public la notification déclarée complète, sous la forme du rapport d'incidence approuvé. Il s'agit d'une règle impérative, dont le non-respect peut, le cas échéant, être sanctionné par les juridictions compétentes.

En l'absence d'un délai de décision impératif, prévu par voie de décret, les principes de bonne administration imposent par ailleurs toujours à l'autorité d'agir dans un délai raisonnable, et les contestations à ce sujet peuvent être tranchées par le juge compétent.

B.29. En outre, conformément à l'article 11 du décret attaqué, les plans d'exécution spatiaux établis sur la base de l'arrêté relatif au mode d'intégration, déclaré irrégulier, ne sont validés que temporairement et pour une période de deux ans maximum, à partir de l'entrée en vigueur de ce décret, de sorte que l'autorité est en tout état de cause invitée à clôturer la procédure de réparation dans les plus brefs délais.

L'absence de délais de décision impératifs dans les dispositions attaquées ne porte donc pas une atteinte disproportionnée aux droits des justiciables concernés.

B.30. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Quant au quatrième moyen

B.31. Le quatrième moyen est dirigé contre l'article 11 du décret du 25 avril 2014, qui prévoit une validation conditionnelle et temporaire des plans d'exécution spatiaux visés à l'article 8 du même décret. Le moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 23 et 32 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec d'autres dispositions constitutionnelles, dispositions conventionnelles et principes généraux de droit.

Les parties requérantes font essentiellement valoir que la disposition attaquée porte une atteinte disproportionnée et sans justification raisonnable à l'autorité de l'arrêt n° 114/2013, ainsi qu'au droit d'accès au juge.

B.32.1. Comme il est dit en B.2.4, la Cour a annulé, par son arrêt n° 114/2013, l'article 7.4.1/2 du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui visait à empêcher que les plans d'exécution spatiaux établis en application de l'arrêté relatif au mode d'intégration puissent être attaqués en raison de l'illégalité dont ils sont entachés.

La Cour a constaté que la disposition en question faisait perdurer la différence de traitement constatée par le Conseil d'Etat, en ce qui concerne la possibilité de participation à la délimitation du contenu d'un rapport d'incidence concernant un plan d'exécution spatial, selon qu'ait été appliquée la procédure de l'arrêté relatif au mode d'intégration ou la procédure générale. Etant donné que cette irrégularité ne concerne pas un simple vice de forme, il ne peut être procédé à une telle validation qu'en dernier recours. En l'espèce, il n'avait toutefois pas été démontré qu'il serait impossible ou extrêmement difficile, soit d'approuver à nouveau les plans d'exécution spatiaux concernés après que les personnes concernées aient effectivement pu participer, soit de prévoir une procédure dérogatoire offrant les mêmes garanties. La Cour a donc conclu que le maintien de la différence de traitement précitée ne pouvait être justifié en ce qui concerne la possibilité de participation à l'élaboration des plans d'exécution spatiaux concernés.

B.32.2. Compte tenu de cet arrêt, le législateur décrétoal a prévu, dans les dispositions attaquées, une procédure de réparation dérogatoire qui tend à remédier aux illégalités dont sont entachés les plans d'exécution spatiaux en organisant une nouvelle procédure de participation à la délimitation du contenu du rapport d'incidence, ce qui peut donner lieu ou non à une modification du rapport d'incidence et/ou du plan d'exécution spatial fixé. Le législateur décrétoal a jugé nécessaire de prévoir, dans l'attente du déroulement de cette procédure ad hoc, une validation temporaire des plans d'exécution spatiaux concernés. Cette validation n'est possible qu'à la condition que l'autorité planificatrice décide d'entamer la procédure de réparation telle qu'elle est prévue dans les dispositions attaquées et elle est valable jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la décision fixant définitivement le plan d'exécution spatial et deux ans au plus après l'entrée en vigueur du décret du 25 avril 2014.

B.33. Les parties requérantes prétendent à tort que, dans la pratique, il ne sera pas mis un terme à la validation. Conformément à l'interprétation mentionnée en B.26.2, la décision de fixation définitive du plan d'exécution spatial doit être publiée au *Moniteur belge*, de sorte que cette décision entrera effectivement en vigueur et qu'il sera alors mis un terme à la validation temporaire. En tout cas, la validation vaut pour une période de deux ans au maximum, à partir de l'entrée en vigueur du décret du 25 avril 2014.

B.34.1. En ce qui concerne la prétendue différence de traitement en matière de droit d'accès au juge, la Cour a jugé ce qui suit, par son arrêt n° 114/2013 :

« 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 décréte 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 décréte 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.34.2. Pour le même motif, il convient de conclure que l'article 11, attaqué, du décret du 25 avril 2014, qui tend à empêcher temporairement que les plans d'exécution spatiaux concernés puissent être attaqués en raison de l'illégalité dont ils sont entachés, ne fait naître aucune différence de traitement en termes de garanties juridictionnelles.

B.35.1. Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 114/2013, le législateur décréte peut certes empêcher que les plans d'exécution spatiaux puissent être attaqués en raison de l'illégalité dont ils sont entachés, notamment en validant ces plans, mais une telle validation ne peut être utilisée qu'en dernier recours lorsqu'elle ne concerne pas, comme c'est le cas en l'espèce, un simple vice de forme.

B.35.2. Afin de garantir une consultation publique aussi effective que possible, le législateur décrétoal n'a pas prévu, en principe, une réparation rétroactive des plans d'exécution spatiaux : conformément aux dispositions attaquées, le plan d'exécution spatial nouvellement fixé vaut *ex nunc* et non *ex tunc*. La réparation en droit n'est rétroactive que lorsqu'aucune observation n'a été formulée quant à la délimitation du contenu du rapport d'incidence, lors de la nouvelle consultation, et que le rapport d'incidence est approuvé tel quel.

C'est à la lumière de cette non-rétroactivité de la réparation en droit que les règles relatives à la validation temporaire ont été justifiées comme suit :

« C'est précisément parce que le législateur décrétoal entend garantir à l'avenir une participation aussi effective que possible qu'une réparation rétroactive des plans illégalement établis à l'époque est impossible. Cette fiction juridique de la rétroactivité risque en effet, dans la pratique, de compromettre l'effectivité de la participation. Si l'on prévoyait une validation rétroactive, l'autorité planificatrice risquerait en effet de tenir compte de la validation rétroactive dans sa nouvelle appréciation, ce qui pourrait l'empêcher de tenir suffisamment compte des observations et objections formulées, ce qui restreindrait l'effectivité de la participation (cf. justification de l'amendement n° 5). Ceci vaut *a fortiori* lorsque des permis ont été délivrés sur la base du plan et que l'autorité qui a délivré ces permis risque de porter la responsabilité de l'octroi d'un permis illégal.

Il est donc impossible d'offrir une réparation en droit pour la période qui précède la prise de décision de l'autorité planificatrice, sans porter atteinte à l'effectivité de la participation à l'avenir. Il est impossible de remonter le temps. C'est pourquoi, en dernier recours, le plan est validé pour cette période, à de strictes conditions et avec une portée extrêmement limitée. Il est en effet impossible d'offrir une réparation en droit pour cette période. Dans ce sens, la Cour constitutionnelle a jugé, par son arrêt n° 114/2013 du 31 juillet 2013 (B.11), que le législateur pouvait, en dernier recours, empêcher que des plans d'exécution spatiaux puissent être attaqués en raison de l'illégalité dont ils sont entachés, lorsqu'il est impossible ou extrêmement difficile de garantir la participation des personnes concernées. En l'espèce, cette impossibilité existe jusqu'au moment où l'autorité prend une nouvelle décision au terme de l'enquête publique.

La validation temporaire vise donc à permettre à l'autorité de réparer de façon optimale, dans un climat serein, depuis le point de départ, et tout au long du processus décisionnel, jusqu'au moment de la fixation définitive, l'illégalité, concernant la consultation, dont est entaché un plan d'exécution spatial établi selon le mode d'intégration. Il s'agit donc d'un gel temporaire et conditionnel, de portée limitée, qui vise à réparer formellement et matériellement les problèmes constatés par le Conseil d'Etat (arrêt n° 214.791 et n° 220.536) et par la Cour constitutionnelle (arrêt n° 114/2013).

Cette validation temporaire, soumise au respect de certaines conditions, est nécessaire pour garantir la sécurité juridique et la continuité du service public. La validation vise plus particulièrement à garantir la sécurité juridique de la situation planologique jusqu'au moment où l'autorité planificatrice qui a décidé de réparer le vice prend une nouvelle décision. Sans cette validation, tout permis que l'autorité délivrerait sur la base du plan illégal serait également entaché d'illégalité. Ceci aurait donc pour effet qu'aucun permis légal ne pourrait être délivré jusqu'au moment de la réparation. Sans la validation, l'autorité qui délivre les permis aurait ainsi, pendant cette période, le choix entre délivrer des permis en sachant que ceux-ci sont basés sur un plan illégal ou instaurer un gel des permis dans la zone concernée. L'on ne peut évidemment attendre d'une autorité qu'elle délivre des permis en sachant que ceux-ci sont basés sur un plan illégal. A l'inverse, le principe de la continuité du service public s'oppose à un gel des permis. Ce principe veut qu'un service – en l'occurrence l'octroi de permis – ne peut être interrompu. L'absence de validation temporaire entraînerait toutefois une absence de politique et porterait atteinte à la continuité du service public. Le plan illégal concerné continue en effet d'exister dans l'ordre juridique en tant que cadre pour les permis, alors qu'il est impossible de délivrer des permis réguliers sur la base de ce plan.

La validation permet en outre d'éviter que les autorités qui délivreraient tout de même des permis sur la base d'un plan illégal puissent éventuellement en être tenues responsables s'il s'avère, par la suite, que le permis est irrégulier en raison de l'illégalité du plan sur lequel il est fondé.

La validation permet donc à l'autorité planificatrice de préserver de manière optimale, pour l'avenir, la participation des citoyens et le droit d'accès au juge, tout en garantissant, dans l'intervalle, la sécurité juridique nécessaire et la continuité du service public. Ces motifs impérieux d'intérêt général justifient, en l'espèce, que le législateur décrétal prévoie une validation conditionnelle, temporaire et de portée limitée des plans entachés d'illégalité.

La limitation qu'entraîne cette validation temporaire en ce qui concerne l'accès au Conseil d'Etat est réduite au strict nécessaire. La validation est conditionnelle, temporaire et de portée limitée :

a) conditionnelle : la validation ne vaut que lorsque l'autorité planificatrice a aussi effectivement décidé d'entamer la procédure mentionnée dans la proposition de décret. Ainsi, il est garanti que la validation tend réellement à permettre à l'autorité planificatrice de réparer les vices;

b) temporaire : le caractère temporaire de la validation implique que celle-ci vaut uniquement jusqu'au moment où le plan d'exécution spatial – modifié ou non – est à nouveau fixé, cette fois dans le respect de la procédure de consultation. Cela signifie donc que la décision peut de nouveau être attaquée ultérieurement devant le Conseil d'Etat et que le droit d'accès au juge est intégralement garanti;

c) de portée limitée : la portée limitée de la validation a pour effet de limiter celle-ci à la violation du principe d'égalité en matière de participation, telle qu'elle a été constatée par le Conseil d'Etat. De ce fait, le Conseil d'Etat peut, le cas échéant, au cours de la validation

temporaire, statuer, dans des litiges pendants, sur d'autres moyens que ceux qui concernent les problèmes de constitutionnalité évoqués en ce qui concerne le mode d'intégration. En outre, quoi qu'il arrive, il est en outre mis fin à la validation temporaire après deux ans, de sorte que le Conseil d'Etat peut, au terme de ce délai, statuer, le cas échéant, sur la légalité du plan d'exécution spatial, ainsi que sur le problème de constitutionnalité évoqué.

De cette manière, la validation temporaire est limitée au strict nécessaire, eu égard à l'objectif poursuivi » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2271/5, pp. 5-7).

B.35.3. Contrairement à l'article 7.4.1/2, annulé par l'arrêt n° 114/2013, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui prévoyait une validation générale des plans d'exécution spatiaux irréguliers, sans limite dans le temps et sans qu'une nouvelle consultation soit organisée, la réglementation attaquée vise à réparer les plans d'exécution spatiaux irréguliers en organisant une nouvelle consultation sur la délimitation du contenu du rapport d'incidence, dont l'annonce se fait conformément aux modalités prévues dans le régime général.

Instaurant ainsi une procédure visant à réparer l'illégalité constatée pour l'avenir, le législateur décrétoal a constaté qu'il était impossible d'offrir une réparation en droit pour la période qui précède l'entrée en vigueur du plan d'exécution spatial réparé sans porter atteinte à l'effectivité de la consultation publique. Afin de garantir la sécurité juridique et la continuité du service public pour cette période, il a estimé qu'il était nécessaire de prévoir une validation conditionnelle, temporaire et limitée des plans d'exécution spatiaux. C'est l'unique façon, selon lui, d'empêcher l'annulation des plans d'exécution concernés ou des permis qui trouvent leur fondement juridique dans ces plans et de permettre l'octroi de nouveaux permis, dans l'attente de l'entrée en vigueur du plan d'exécution spatial réparé. Selon les travaux préparatoires :

« [la validation temporaire] réalise un juste équilibre entre l'intérêt à remédier à chaque situation contraire à la Constitution (principe de légalité) en organisant une nouvelle procédure de consultation, dérogatoire, et le souci justifié du législateur décrétoal que les situations existantes et les attentes suscitées ne puissent plus être remises en cause lorsque la procédure dérogatoire est en cours (principe de la sécurité juridique). A supposer que l'organisation non modulée d'une procédure dérogatoire puisse présenter un avantage, ce dernier ne pèse d'aucun poids face aux problèmes qu'entraînerait pour l'ordre juridique l'inconstitutionnalité de l'arrêté relatif au mode d'intégration, constatée par le Conseil d'Etat, lorsque la procédure dérogatoire est en cours » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2271/3, p. 13).

B.35.4. Le législateur décrétoal a en outre veillé à limiter la validation au strict nécessaire, eu égard aux objectifs précités.

Ainsi, la validation n'a cours qu'à la condition que l'autorité planificatrice décide d'entamer la procédure de réparation. En outre, la validation ne vaut que jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la décision de fixation définitive du plan d'exécution spatial réparé et pour une période de deux ans au maximum, à partir de l'entrée en vigueur du décret du 25 avril 2014. Enfin, conformément à l'article 11, alinéa 2, de ce décret, la validation est limitée à la violation du principe d'égalité en ce qui concerne la participation, constatée par le Conseil d'Etat.

B.35.5. Eu égard à la justification précitée et au caractère conditionnel, temporaire et limité de la validation, telle qu'elle est prévue dans la disposition attaquée, il peut être admis que cette validation constitue le dernier recours pour garantir la sécurité juridique et la continuité du service public, dans l'attente de l'entrée en vigueur des plans d'exécution spatiaux réparés. Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 114/2013, une validation est admissible dans cette circonstance.

B.36. La disposition attaquée ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'autorité de chose jugée de l'arrêt n° 114/2013 et avec le droit d'accès au juge.

B.37. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours, sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.26.2.

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