

Numéro du rôle : 5479
Arrêt n° 115/2013 du 31 juillet 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 7.4.1/2 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 35 du décret du 11 mai 2012, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 220.536 du 10 septembre 2012 en cause de Marleen Peleman et autres contre la province de Flandre orientale et la Région flamande, parties intervenantes : la ville de Termonde et la Régie des Bâtiments, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 13 septembre 2012, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 7.4.1/2 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par le décret du 11 mai 2012, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec le principe de la sécurité juridique :

- en ce qu'il confirme les règles contenues dans 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, alors que ces règles établissaient une distinction discriminatoire entre, d'une part, les personnes souhaitant être associées à la consultation publique relative à la délimitation du contenu de l'évaluation des incidences sur l'environnement réalisée, dans le cadre d'un plan d'exécution spatial, selon les règles applicables lorsque le mode d'intégration est suivi, et, d'autre part, les personnes souhaitant être associées à la consultation publique relative à l'évaluation des incidences sur l'environnement concernant un plan, réalisée selon les règles générales;

- en ce que la disposition attaquée établit une distinction injustifiée entre, d'une part, les personnes lésées par l'arrêté discriminatoire du 18 avril 2008 et, d'autre part, les personnes confrontées à d'autres règles problématiques en matière d'enquêtes publiques, cette dernière catégorie de personnes étant la seule à pouvoir encore invoquer l'article 159 de la Constitution;

- et en ce que, par suite de la disposition attaquée, une distinction discriminatoire est établie entre, d'une part, les personnes impliquées dans un litige pendant qui met en cause l'arrêté du 18 avril 2008 et, d'autre part, les personnes impliquées dans un litige ne concernant pas cette disposition, les premières se voyant retirer, en cours de litige, la possibilité d'invoquer l'illégalité de l'arrêté précité, de sorte que leur droit à la sécurité juridique est limité de manière discriminatoire ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Marleen Peleman, demeurant à 9200 Termonde, Brugstraat 14, Ann Van Keer, demeurant à 9200 Termonde, Brugstraat 8, Jo Verbrugghen, demeurant à 9200 Termonde, Gasthuisstraat 146, Hans Van Keer, demeurant à 9200 Termonde, Oud Klooster 74, Peter Vanderveken, demeurant à 9200 Termonde, Tragelweg 2, Willem Meskens, demeurant à 9200 Termonde, Gentsesteenweg 150, Stany Verougstraete, demeurant à 9200 Termonde, Gentsesteenweg 167a, Peter Beyer, demeurant à 9200 Termonde, Krijgem 15, et Leo Uyttersprot, demeurant à 9200 Termonde, Krijgem 16;

- la province de Flandre orientale;

- la ville de Termonde;

- la Régie des Bâtiments, dont le siège est établi à 1060 Bruxelles, avenue de la Toison d'Or 87;

- le Gouvernement flamand.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Marleen Peleman, Ann Van Keer, Jo Verbrugghen, Hans Van Keer, Peter Vanderveken, Willem Meskens, Stany Verougstraete, Peter Beyer et Leo Uyttersprot;

- la ville de Termonde;

- la Régie des Bâtiments;

- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 27 juin 2013 :

- ont comparu :

. Me F. De Preter *loco* Me D. Lindemans et Me F. Judo, avocats au barreau de Bruxelles, pour Marleen Peleman, Ann Van Keer, Jo Verbrugghen, Hans Van Keer, Peter Vanderveken, Willem Meskens, Stany Verougstraete, Peter Beyer et Leo Uyttersprot;

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

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

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

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

- les juges-rapporteurs A. Alen et F. Daoût ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 15 décembre 2010, le conseil provincial de la province de Flandre orientale fixe définitivement le plan d'exécution spatial provincial « Afbakening kleinstedelijk gebied Dendermonde ». Ce plan règle l'emplacement d'un nouveau complexe pénitentiaire. Par arrêté du 25 janvier 2011, le ministre flamand des Finances, du

Budget, du Travail, de l'Aménagement du Territoire et des Sports approuve le plan d'exécution spatial précité, comprenant un plan d'affectation contenant des prescriptions urbanistiques, un exposé de la situation physique et juridique existante, une note explicative et l'étude d'incidence sur l'environnement approuvée.

Le 11 avril 2011, Marleen Peleman, Ann Van Keer, Jo Verbrugghen, Hans Van Keer, Peter Vanderveken, Willem Meskens, Stany Verougstraete, Peter Beyer et Leo Uyttersprot introduisent devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat un recours en annulation et une demande de suspension de l'arrêté du conseil provincial de la province de Flandre orientale du 15 décembre 2010 et de l'arrêté du ministre flamand des Finances, du Budget, du Travail, de l'Aménagement du Territoire et des Sports du 25 janvier 2011. Ils invoquent notamment la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 4.2.8, § 3, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et 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, en ce que l'article 7 précité prévoit qu'il doit être annoncé, par un avis publié dans au moins un journal ou dans le bulletin d'information communal et par affichage, que la notification déclarée complète peut être consultée, alors que l'article 4 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 ne prévoit pas que la note déclarée complète puisse être consultée par le public.

Par arrêt du 12 août 2011, le Conseil d'Etat fait droit à la demande de suspension. Le Conseil d'Etat considère notamment que l'arrêté du 18 avril 2008 ne peut être appliqué. Selon lui, l'établissement d'un rapport d'incidence sur l'environnement préalable à la fixation du plan d'exécution spatial, qui a été réalisé par application de cet arrêté, est irrégulier, de sorte que la fixation du plan d'exécution spatial est également illégale.

Pendant le traitement de la procédure quant au fond, le législateur décrétoal a adopté l'article 35 du 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) », qui valide les plans d'exécution spatiaux régionaux, provinciaux et communaux à compter de leur date d'entrée en vigueur. La juridiction *a quo* pose dès lors la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que la question préjudicielle est partiellement irrecevable au motif que la disposition en cause n'est manifestement pas applicable à l'affaire soumise au juge *a quo*. Il souligne que la question préjudicielle porte sur l'ensemble de l'article 7.4.1/2 du Code flamand de l'aménagement du territoire, alors que le litige au fond porte uniquement sur un plan d'exécution spatial provincial qui a été fixé par le conseil provincial et approuvé par le Gouvernement flamand. Il conclut que la question préjudicielle est uniquement recevable en ce qu'elle porte sur des plans d'exécution spatiaux provinciaux.

A.2.1. Toujours selon le Gouvernement flamand, la disposition en cause établit une distinction entre les plans d'exécution que le Conseil d'Etat n'a pas encore annulés, lesquels sont validés à compter de leur entrée en vigueur (article 7.4.1/2, § 1er, du Code précité) et les plans d'exécution annulés par le Conseil d'Etat, que le conseil provincial peut à nouveau fixer pour l'avenir sans les modifier et que le Gouvernement flamand peut à nouveau approuver (article 7.4.1/2, § 2, du même Code). Etant donné qu'en l'espèce, le Conseil d'Etat n'a pas encore annulé le plan d'exécution spatial, ce plan ne peut, selon lui, être validé que par application de l'article 7.4.1/2, § 1er, du même Code, de sorte que la question n'est recevable qu'en ce qu'elle porte sur cette disposition.

A.2.2. La Régie des bâtiments estime aussi que l'hypothèse visée par l'article 7.4.1/2, § 2, du même Code n'est manifestement pas applicable au litige au fond.

A.2.3. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* répondent que les deux paragraphes de la disposition en cause constituent les deux pans d'une même réglementation et que ces dispositions ne peuvent être dissociées.

A.3.1. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle est irrecevable parce qu'elle contient une lecture manifestement inexacte de la disposition en cause. Il fait valoir que le Conseil d'Etat part erronément du principe que la disposition en cause vise à valider l'arrêté du 18 avril 2008 ou la discrimination qui en découle, alors qu'en réalité, seuls les plans d'exécution spatiaux sont validés. Toujours selon cette partie, le Conseil d'Etat postule erronément que les parties requérantes devant cette juridiction ne peuvent plus invoquer l'article 159 de la Constitution ou qu'elles sont privées de la possibilité d'invoquer l'illégalité de l'arrêté précité. Selon cette partie, la disposition en cause empêche uniquement que les plans d'exécution soient annulés sur la base d'une seule illégalité bien précise, à savoir la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, parce que le plan a été établi par application de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 avril 2008. Le Gouvernement flamand estime que les parties requérantes devant la juridiction *a quo* peuvent toujours invoquer l'inconstitutionnalité de cet arrêté ou d'autres arrêtés, dans le cadre de leur recours en annulation, sur la base de l'article 159 de la Constitution.

A.3.2.1. La Régie des bâtiments estime aussi que la question préjudicielle est partiellement irrecevable puisqu'elle se fonde sur une prémisse erronée. Selon cette partie, la première branche de la question suppose que l'arrêté du 18 avril 2008 précité était discriminatoire lorsque le décret du 11 mai 2012 a été adopté et que la disposition en cause valide cette discrimination. La Régie des bâtiments conteste cette prémisse. Elle relève que le décret a été adopté le 11 mai 2012 et est entré en vigueur le 16 juin 2012, alors que le Conseil d'Etat a seulement constaté le caractère discriminatoire de l'arrêté du 18 avril 2008 le 10 septembre 2012. Selon elle, la juridiction *a quo* part aussi erronément du principe que la disposition en cause valide sans plus l'arrêté du 18 avril 2008, y compris pour l'avenir; toujours selon cette partie, l'approbation décrétole porte uniquement sur des plans d'exécution spatiaux qui ont été adoptés par le passé, selon la procédure contenue dans cet arrêté.

A.3.2.2. La Régie des bâtiments soutient également que les griefs formulés par les parties requérantes devant la juridiction *a quo* portent uniquement sur un vice dans l'élaboration du plan d'exécution spatial provincial validé et non sur la constitutionnalité de la disposition en cause. Selon cette partie, les vices de procédure antérieurs à l'élaboration d'un arrêté validé échappent à la compétence de la Cour.

A.3.2.3. Enfin, selon cette partie, la deuxième branche de la question préjudicielle postule erronément que les personnes lésées par le caractère discriminatoire de l'arrêté du 18 avril 2008 ne peuvent plus en invoquer l'illégalité sur la base de l'article 159 de la Constitution. Elle souligne que l'arrêté du 18 avril 2008 n'est pas validé, de sorte qu'il est toujours possible d'invoquer l'article 159 de la Constitution à son encontre.

A.3.3. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* répondent que la disposition en cause valide des plans d'exécution spatiaux. Selon elles, une telle validation signifie que le législateur décrétole valide l'illégalité de l'arrêté du 18 avril 2008. La validation des plans d'exécution spatiaux, limitée à une violation spécifique, revient, selon elles, à ce que cette violation reçoive une valeur décrétole. Elles soutiennent que la validation décrétole a pour but et conséquence que les citoyens ne peuvent plus soulever l'illégalité de l'arrêté en tant qu'exception d'illégalité.

A.4.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que la question préjudicielle est partiellement irrecevable parce qu'elle n'indique pas suffisamment quelles catégories de personnes sont comparées. En particulier, selon cette partie, l'on n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre par « personnes confrontées à d'autres règles problématiques en matière d'enquêtes publiques » et par « personnes impliquées dans un litige ne concernant pas [l'arrêté du 18 avril 2008] ».

A.4.2. La Régie des bâtiments soutient elle aussi qu'il n'est nullement fait référence à des cas semblables qui sont traités différemment et qu'il n'est pas précisé quelles catégories doivent être comparées.

A.4.3. La députation de la province de Flandre orientale fait valoir que l'on n'aperçoit pas à quelles autres règles problématiques en matière d'enquêtes publiques il est fait allusion et qu'il est dès lors difficile d'établir

s'il existe bien une catégorie de personnes qui serait confrontée à ce genre de règles. Si, à l'avenir, d'autres anomalies devaient apparaître, il n'est pas exclu, selon cette partie, que le législateur décrète valide également ces vices.

A.4.4. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* répondent que les catégories en cause sont claires : d'une part, les personnes qui souhaitent être associées à la consultation publique concernant la délimitation du contenu d'un rapport d'incidence sur l'environnement pour un plan d'exécution spatial établi selon les règles qui sont applicables lorsque le mode d'intégration est suivi et, d'autre part, les personnes souhaitant être associées à la consultation publique relative à un rapport d'incidence sur l'environnement établi selon les règles générales.

Quant à la reformulation de la question préjudicielle

A.5. La Régie des bâtiments demande de reformuler les deuxième et troisième branches de la question préjudicielle, parce qu'elles postuleraient qu'il existe une distinction discriminatoire entre les personnes qui sont lésées par l'arrêté du 18 avril 2008 précité et les personnes qui sont confrontées à d'autres règles problématiques en matière d'enquêtes publiques, et entre les personnes qui sont impliquées dans un litige concernant cet arrêté et les personnes qui sont impliquées dans un litige ne concernant pas cet arrêté. Selon cette partie, la question de savoir si la distinction entre ces catégories de personnes est discriminatoire constitue l'objet de la question préjudicielle, de sorte que l'on ne peut anticiper sur ce point dans la question.

Quant au fond

A.6.1.1. En ce qui concerne la première branche de la question préjudicielle, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* soulignent que l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 avril 2008 viole le principe d'égalité et de non-discrimination, ce qu'a constaté explicitement le Conseil d'Etat. Elles relèvent que le décret du 11 mai 2012 ne contient aucune disposition qui rétablirait l'égalité avec effet rétroactif : la publication de la note pour consultation publique n'est toujours pas prévue et il n'existe aucune procédure permettant d'adapter éventuellement les directives, le rapport d'incidence sur l'environnement ou le plan d'exécution spatial en fonction d'éventuelles observations formulées relativement à cette note. Selon elles, cela a pour conséquence que les personnes concernées par un des plans d'exécution spatiaux validés sont traitées autrement que les personnes concernées par un autre plan, lesquelles peuvent, quant à elles, bénéficier de la publicité plus étendue donnée au dossier de notification ou à la note pour consultation publique. Elles estiment que cette distinction n'est pas justifiée et que la disposition en cause n'est dès lors pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.6.1.2.1. Le Gouvernement flamand répond que le fait que le Conseil d'Etat ait jugé, par application de l'article 159 de la Constitution, que l'arrêté du 18 avril 2008 précité était discriminatoire est sans importance. Selon lui, cela n'implique pas que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. Il souligne que le caractère discriminatoire de l'arrêté du 18 avril 2008 n'était pas encore établi au moment de l'adoption de la disposition en cause, puisque l'arrêt du Conseil d'Etat date du 10 septembre 2012. Il rappelle que le législateur décrète n'a pas validé l'arrêté du 18 avril 2008 mais bien les plans d'exécution spatiaux établis par application de cet arrêté.

A.6.1.2.2. Le Gouvernement flamand reconnaît que les plans d'exécution spatiaux validés ont été établis selon une autre procédure que celle qui aurait été suivie si on avait appliqué les règles générales pour l'établissement de ces plans, mais ceci est, selon cette partie, la conséquence du fait que ces plans ont été établis selon le mode d'intégration et que, dans l'intérêt de la sécurité juridique, un fondement juridique leur est conféré par la disposition en cause, sans établissement de nouveaux plans. Cette différence de traitement, qui constitue la seule conséquence inhérente à la disposition en cause, est justifiée, selon le Gouvernement flamand, par des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général.

A.6.1.3.1. Selon la Régie des bâtiments, la position des parties requérantes devant la juridiction *a quo* est contradictoire, puisqu'elles s'interrogent quant au fait que la validation est limitée aux plans d'exécution spatiaux à propos desquels la décision concernant la complétude de la note pour consultation publique a été prise avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause et qu'elles critiquent ensuite le fait que ce n'est pas l'arrêté du 18 avril 2008 dans son intégralité qui est validé.

A.6.1.3.2. La Régie des bâtiments considère également que les parties requérantes devant la juridiction *a quo* critiquent l'opportunité de la mesure. Elle relève que la Cour ne peut examiner l'opportunité de la mesure choisie par le législateur.

A.6.1.3.3. Cette partie ne voit pas davantage en quoi le principe de la sécurité juridique pourrait être violé, étant donné que la validation ne fait que consolider certains plans d'exécution spatiaux sur un point de droit spécifique.

A.6.1.4. La ville de Termonde répond que la disposition en cause ne valide pas l'arrêté du 18 avril 2008 mais uniquement les plans d'exécution spatiaux déjà établis et pour lesquels une décision avait déjà été prise concernant la complétude de la note pour consultation publique.

A.6.2.1. En ce qui concerne la deuxième branche de la question préjudicielle, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* exposent que le législateur décrétoal entendait éviter que les plans d'exécution spatiaux et les permis puissent être attaqués en soulevant une exception d'illégalité à l'encontre de l'arrêté du 18 avril 2008. Elles soulignent que celui qui est confronté à cet arrêté ne peut plus invoquer la violation du principe d'égalité et de non-discrimination, alors que celui qui est confronté à un autre arrêté illégal peut le faire. Selon elles, il est clair que celui qui est confronté à l'arrêté du 18 avril 2008 est, de manière discriminatoire, privé d'une protection juridique.

A.6.2.2. La ville de Termonde répond que l'exposé des motifs contient une justification explicite de cette distinction.

A.6.3.1. En ce qui concerne la troisième branche de la question préjudicielle, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* considèrent que le législateur décrétoal intervient dans une affaire dans laquelle la Région flamande est partie, en validant l'arrêté du 18 avril 2008 sur un des points sur lesquels les parties requérantes l'ont estimé illégal. Elles considèrent qu'il s'ensuit un problème fondamental d'égalité des armes et que le principe de la séparation des pouvoirs s'en trouve affecté.

A.6.3.2. La Régie des bâtiments répond que la validation décrétoale d'un acte administratif implique nécessairement l'intervention du pouvoir législatif dans un acte du pouvoir exécutif.

A.6.3.3. La ville de Termonde répond qu'il ressort des travaux préparatoires que la validation porte sur plus de cinquante plans d'exécution spatiaux. Selon cette partie, il n'est pas nécessaire d'exposer pour chaque plan les circonstances particulières ou les motifs impérieux d'intérêt général : l'intérêt général inhérent à la politique d'aménagement du territoire constitue une motivation suffisante.

A.7.1. Selon le Gouvernement flamand, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'une validation législative, pour autant qu'elle soit rétroactive et ait une incidence sur des affaires pendantes, doit pouvoir être justifiée soit par des motifs impérieux d'intérêt général, soit par des circonstances exceptionnelles. Il soutient que la disposition en cause est raisonnablement justifiée en l'espèce, eu égard à sa portée, à l'objectif de la validation et aux circonstances dans lesquelles ainsi qu'aux motifs pour lesquels le législateur décrétoal a pris cette décision.

A.7.2. Concernant la portée de la validation, le Gouvernement flamand soutient que la disposition en cause n'instaure pas une réglementation nouvelle mais valide une réglementation existante, en procédant seulement à la validation d'un arrêté entaché d'une illégalité purement externe; en effet, la disposition en cause prévoit la validation de plans d'exécution spatiaux qui ne sont pas illégaux mais qui risquent d'être annulés en raison d'une illégalité ayant son siège dans une autre norme juridique, à savoir l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 avril 2008. Le Gouvernement flamand souligne que l'illégalité de cet arrêté découle de la circonstance que, pour l'établissement d'un plan d'exécution spatial provincial selon le mode d'intégration, il n'est pas prévu de mentionner, contrairement à ce qui est le cas dans la procédure de droit commun, que la note déclarée complète peut être consultée là où un plan d'exécution spatial provincial établi selon la procédure de droit commun peut être consulté. Selon cette partie, l'absence de cette mention constitue une illégalité externe purement formelle, qui n'affecte qu'indirectement le plan d'exécution spatial provincial.

A.7.3. Le Gouvernement flamand souligne que les motifs impérieux d'intérêt général et les circonstances exceptionnelles sont abondamment expliqués dans les travaux préparatoires de la disposition en cause, qu'il reprend *in extenso* dans son mémoire. Cette partie ajoute que le législateur décrétoal visait principalement à rétablir la sécurité juridique, ce qui était nécessaire étant donné que l'illégalité constatée par le Conseil d'Etat se situe dans l'arrêté du 18 avril 2008 qui règle l'établissement des plans d'exécution spatiaux selon le mode d'intégration, ce qui implique que tous les plans établis selon ce mode et les permis qui trouvent leur fondement juridique dans ces plans pourraient être considérés comme illégaux. Selon le Gouvernement flamand, la disposition en cause vise également à rendre l'aménagement du territoire à nouveau possible. Il fait valoir que la cascade d'illégalités qu'entraîne l'illégalité de l'arrêté du 18 avril 2008 doit être considérée comme une circonstance exceptionnelle, eu égard notamment à son incidence sur une multitude d'actes administratifs. Selon lui, le législateur décrétoal a explicitement mis en balance l'intérêt général, plus précisément l'intérêt d'un bon aménagement du territoire, et les intérêts privés que servent une protection juridique solide et l'égalité de traitement. Il conclut que compte tenu de l'objectif du législateur décrétoal consistant à rétablir la sécurité juridique et eu égard à cette mise en balance, le choix de la validation législative est raisonnable.

A.7.4. Le Gouvernement flamand cite des précédents de dispositions législatives qui visaient à valider des actes administratifs et dont la Cour a admis la constitutionnalité. Il souligne une fois de plus qu'il s'agit en l'espèce de la simple validation, par une norme législative, d'un acte administratif dont le contenu n'est pas contesté, sans que l'on revienne pour autant sur des décisions de justice coulées en force de chose jugée.

A.7.5. Pour autant que nécessaire, le Gouvernement flamand fait valoir que la disposition en cause n'a pas d'effets disproportionnés pour les justiciables. Selon lui, tout justiciable, y compris les parties requérantes devant la juridiction *a quo*, a intérêt à disposer d'instruments de planification juridiquement sûrs. Pour le surplus, toujours selon cette partie, le législateur décrétoal a tout fait pour limiter son intervention à ce qui était nécessaire pour rétablir la légalité et la sécurité juridique, puisque la validation reste limitée à l'illégalité constatée par le Conseil d'Etat.

A.7.6. En ce qui concerne la première branche de la question préjudicielle, le Gouvernement flamand ne conteste pas que la disposition en cause a pour effet que des plans d'exécution spatiaux validés ont été établis selon une autre procédure. Cette partie souligne qu'indépendamment du fait que le législateur décrétoal n'est pas tenu par les règles qu'il a imposées au pouvoir exécutif en vue d'établir les plans d'exécution spatiaux, la disposition en cause n'établit pas de plans d'exécution spatiaux mais valide uniquement des plans existants. Selon lui, toute comparaison avec la procédure à suivre pour établir un nouveau plan d'exécution spatial manque de pertinence. Lorsque le législateur décrétoal valide un plan d'exécution spatial, il n'est pas manifestement déraisonnable, selon lui, que cette procédure, en ce qui concerne la mention informant que le dossier y afférent peut être consulté, déroge à la procédure d'établissement d'un plan d'exécution spatial prévue par l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement concernant des plans et des programmes. Il estime qu'eu égard au but poursuivi par le législateur décrétoal, consistant à rétablir au plus vite la sécurité juridique, la validation opérée par le législateur décrétoal serait dénuée de sens si, pour ce faire, il fallait suivre la procédure de droit commun.

A.8.1. En ce qui concerne la première branche de la question préjudicielle, la Régie des bâtiments expose que si deux catégories de personnes sont confrontées à des règles de publicité différentes, découlant de réglementations objectivement différentes, les deux catégories ne sont pas comparables. Cette partie relève que le mode d'intégration repose sur un fondement légal distinct, qu'il ne peut être considéré comme un développement du mode commun et que le champ d'application de l'arrêté du 18 octobre 2008 est plus limité que celui de l'arrêté du 12 octobre 2007. Elle ajoute que les deux procédures ont des déroulements fondamentalement différents et que leurs finalités sont également différentes. Elle conclut que, puisqu'il n'est nullement question de catégories comparables, le principe d'égalité et de non-discrimination ne saurait être violé.

A.8.2. Selon cette partie, le principe d'égalité et de non-discrimination ne saurait en tout cas être violé, étant donné qu'un but légitime est poursuivi et qu'il existe un rapport de proportionnalité raisonnable entre les moyens employés et le but visé. Elle cite les travaux préparatoires de la disposition en cause, qui font notamment référence à l'insécurité juridique qui a résulté de l'arrêt de suspension du Conseil d'Etat dans l'affaire soumise au juge *a quo*. Selon elle, cet arrêt risquait d'hypothéquer la légalité de plus de cinquante plans d'exécution

spatiaux et rendait précaires les permis fondés sur ces plans. Elle estime que la disposition en cause poursuit ainsi clairement un but légitime, fondé sur des circonstances exceptionnelles et des motifs impérieux d'intérêt général et tiré de la sécurité juridique. En outre, selon elle, la validation est proportionnée au but poursuivi, puisqu'elle est limitée aux plans d'exécution pour lesquels la décision concernant la complétude de la note pour consultation publique avait déjà été prise avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause.

A.8.3.1. La Régie des bâtiments fait valoir que la deuxième branche de la question préjudicielle compare deux catégories de personnes non comparables, à savoir les personnes lésées par l'arrêté du 18 avril 2008, qui ne peuvent invoquer l'article 159 de la Constitution, et les personnes qui sont confrontées à un autre régime d'enquêtes publiques et peuvent invoquer cette disposition constitutionnelle. Selon cette partie, la distinction entre ces deux catégories de personnes ne découle pas de la disposition en cause mais de la hiérarchie des normes : en raison de l'approbation décrétable des plans d'exécution spatiaux, ces plans acquièrent un caractère décrétable, de sorte que l'illégalité de l'arrêté du 18 avril 2008 ne peut plus être invoquée à leur égard. La Régie des bâtiments soutient que le fait que le justiciable perde, après la validation, certaines garanties matérielles et procédurales, parce que le juge ordinaire et le juge administratif perdent leur compétence au profit de la Cour, découle de ce que le Constituant a établi une procédure distincte pour l'examen de la validité d'un acte administratif et pour l'examen de la validité d'une loi. Selon cette partie, il s'agit d'un choix du Constituant que la Cour ne peut censurer.

A.8.3.2. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* répondent que la disposition en cause n'a pas pour effet que les plans d'exécution spatiaux ou l'arrêté du 18 avril 2008 obtiennent force de loi : ils demeurent des dispositions réglementaires, ce qui implique que tous les tribunaux, en ce compris les juridictions administratives, peuvent contrôler leur conformité au regard des normes de droit supérieures.

A.8.4. La Régie des bâtiments soutient, en ce qui concerne la deuxième branche de la question préjudicielle, que la disposition en cause poursuit un but légitime et que la mesure est proportionnée à cet objectif. Elle renvoie à ce qui a été exposé à ce sujet concernant la première branche de la question préjudicielle.

A.8.5. La Régie des bâtiments estime que la distinction établie dans la troisième branche de la question préjudicielle entre les personnes impliquées dans un litige pendant ayant l'arrêté du 18 avril 2008 pour objet, qui ne peuvent invoquer l'article 159 de la Constitution, et les personnes impliquées dans un litige pendant ne concernant pas cet arrêté, qui peuvent invoquer cette disposition constitutionnelle, ne découle pas davantage de la disposition en cause mais de la hiérarchie des normes. Pour le surplus, cette partie fait valoir que la différence de traitement, pour les raisons précitées, poursuit un but légitime et que la mesure est proportionnée à ce but.

A.9.1.1. La députation de la province de Flandre orientale observe, en ce qui concerne la première branche de la question préjudicielle, que la disposition en cause ne valide pas l'arrêté du 18 avril 2008 mais les plans d'exécution spatiaux pour lesquels il a été fait application de cet arrêté dans le passé. Selon cette partie, il s'agit donc de savoir s'il n'est pas établi une différence de traitement injustifiée entre les personnes qui ne peuvent plus invoquer la violation du principe d'égalité et de non-discrimination et les autres, qui peuvent encore le faire. Selon elle, cette branche de la question se confond avec la deuxième branche de la question préjudicielle.

A.9.1.2. La députation de la province de Flandre orientale se demande ensuite si le Conseil d'Etat pouvait encore constater, dans l'arrêt de renvoi, que l'arrêté du 18 avril 2008 n'était plus applicable, étant donné qu'au moment de sa décision, la disposition en cause était déjà applicable.

A.9.1.3. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* répondent qu'il n'appartient pas à la Cour d'apprécier la décision de la juridiction *a quo*. Selon ces parties, c'est à juste titre que le Conseil d'Etat constate d'abord que l'arrêté du 18 avril 2008 viole le principe d'égalité et de non-discrimination.

A.9.2. La députation de la province de Flandre orientale fait valoir qu'à supposer qu'il soit question d'un traitement inégal, celui-ci est raisonnablement justifié. Selon elle, il ressort de l'exposé des motifs de la disposition en cause que le législateur décrétable a constaté que l'application et la force obligatoire de plus de cinquante plans d'exécution spatiaux étaient compromises et que des permis d'urbanisme délivrés sur la base de ces plans pouvaient être annulés ou déclarés inapplicables; le législateur décrétable a constaté que l'aménagement

du territoire s'en trouvait gravement hypothéqué et que cette situation n'était pas proportionnée à la discrimination constatée par le Conseil d'Etat; recommencer la procédure d'approbation de tous ces plans prendrait énormément de temps, exigerait un personnel nombreux et aurait un coût social très élevé, alors que les bénéfices pour l'environnement sont incertains. Cette partie conclut que le législateur décrétoal pouvait raisonnablement estimer que l'unique manière de rétablir la sécurité juridique sans retard considérable et sans coût excessif nécessitait une intervention décrétoale et que le traitement inégal validé ne pesait d'aucun poids en comparaison de l'impact grave et durable que pouvait avoir l'annulation des plans attaqués. Les effets préjudiciables qui découlent de la disposition en cause sont, selon elle, proportionnés au but poursuivi, puisque la mesure est limitée aux plans pour lesquels une décision avait déjà été prise concernant la note pour consultation publique.

A.9.3. La troisième branche de la question préjudicielle est, selon la députation de la province de Flandre orientale, parallèle à la deuxième branche de cette question. La députation renvoie dès lors à ses arguments concernant la deuxième branche.

A.10.1. La ville de Termonde soutient que la disposition en cause poursuit un but légitime, qui est d'apporter la sécurité juridique. Comme la disposition en cause n'édicte pas de nouvelles règles de droit mais ne fait que préserver la force juridique des plans d'exécution spatiaux existants, le législateur décrétoal répond, selon cette partie, à l'objectif de sécurité juridique. En ce qui concerne le caractère proportionné de la disposition en cause, la ville de Termonde observe que l'arrêté du 18 avril 2008 va au-delà de ce qui est nécessaire en vertu de l'article 6, § 2, 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, aux termes duquel le public ne doit être consulté qu'une seule fois, à savoir concernant le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales y relatif. Cette partie souligne que l'article 4, § 3, de l'arrêté du 18 avril 2008 ne supprime pas l'annonce du dépôt de la note pour consultation publique mais combine celle-ci au placement de la note pour consultation sur un site internet accessible au public, appartenant à l'autorité compétente et au service chargé du rapport d'incidence sur l'environnement, ou à la maison communale concernée. Elle ajoute qu'en cas d'application du mode d'intégration, les justiciables ont la possibilité de se prononcer sur le contenu du rapport d'incidence sur l'environnement, qu'ils peuvent communiquer, dans le cadre de l'enquête publique concernant le plan lui-même, leurs observations au sujet du contenu du rapport d'incidence sur l'environnement et qu'ils peuvent contester un plan d'exécution spatial sur la base d'une autre illégalité.

A.10.2. En ce qui concerne la troisième branche de la question préjudicielle, la ville de Termonde expose que lorsque, comme en l'espèce, le législateur intervient rétroactivement dans des litiges pendants, il faut examiner si cette intervention est justifiée par des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général. Elle soutient qu'étant donné que la validité des plans d'exécution spatiaux peut être compromise lorsque ceux-ci ont été établis par application de l'arrêté du 18 avril 2008, et que la validité des permis délivrés sur la base de ces plans est dès lors aussi menacée, un motif impérieux d'intérêt général, celui de remédier à l'insécurité juridique, justifie l'intervention rétroactive. Elle estime que la seule existence d'un recours auprès du Conseil d'Etat ne peut empêcher le législateur décrétoal de remédier aux illégalités qu'il constate avant qu'il soit statué sur le recours. Selon elle, les travaux préparatoires exposent de manière très détaillée et claire l'existence de motifs impérieux d'intérêt général. Elle ajoute que les plans d'exécution spatiaux sont des instruments importants pour la mise en œuvre de la politique, de sorte que le maintien d'un tel plan pour des raisons de sécurité juridique justifie une intervention du législateur décrétoal. Selon elle, une telle intervention peut avoir une incidence sur une procédure pendante devant le Conseil d'Etat et entraîner la réparation d'une illégalité spécifiquement invoquée d'un plan d'exécution spatial qui conditionne la construction d'un nouvel établissement pénitentiaire. Il en est d'autant plus ainsi, d'après elles, que la construction de l'établissement pénitentiaire s'avère nécessaire dans le cadre de la politique fédérale, qu'elle est d'intérêt général et qu'elle constitue en soi une circonstance exceptionnelle justifiant l'intervention du législateur décrétoal.

A.11.1. Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* soutiennent que ni le Gouvernement flamand, ni la députation de la province de Flandre orientale, ni la Régie des bâtiments, ni la ville de Termonde ne démontrent que le Parlement flamand a justifié la différence de traitement et qu'ils n'indiquent pas comment un décret peut valider un arrêté qui viole le principe d'égalité et de non-discrimination sans violer lui-même ce principe. Selon ces parties, force est de constater que le décret valide expressément une violation du principe d'égalité.

A.11.2. Selon les parties requérantes devant la juridiction *a quo*, le Gouvernement flamand, la députation de la province de Flandre orientale, la Régie des bâtiments et la ville de Termonde ne contestent pas sérieusement que la disposition en cause a été établie dans le but spécifique d'intervenir dans une procédure judiciaire précise. Selon elles, il n'existe aucune circonstance exceptionnelle ni aucun motif impérieux d'intérêt général justifiant cette intervention.

- B -

B.1. La question préjudicielle concerne l'article 7.4.1/2 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 35 du décret de la Région flamande du 11 mai 2012 « portant modification de diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire et portant modification de la réglementation relative à l'abrogation de la ' Agentschap Ruimtelijke Ordening ' (Agence de l'Aménagement du Territoire) ». Cette disposition est formulée comme suit :

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

La validation vaut pour les plans d'exécution spatiaux régionaux, provinciaux et communaux pour lesquels la décision du service MER sur la complétude de la note pour consultation publique a été prise avant l'entrée en vigueur du présent article. La validation vaut jusqu'au moment de l'entrée en vigueur d'un plan d'exécution spatial remplaçant, pour la zone à laquelle il a trait, le plan d'exécution spatial validé.

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

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

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

B.2. La disposition en cause tend 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).

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

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

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

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

clairement, lors de la publication de celle-ci, que le public et les instances disposent d'un délai de trente jours pour communiquer d'éventuelles observations à l'administration ».

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

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

Le Conseil d'Etat en déduit que :

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

Le Conseil d'Etat en conclut que :

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

Ce constat amène le Conseil d'Etat

« à écarter en l'espèce l'application de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 avril 2008 relatif au mode d'intégration de l'évaluation des incidences sur l'environnement dans le

cadre d'un plan d'exécution spatial, en vertu de l'article 159 de la Constitution, dans la mesure où cet arrêté n'est pas conforme aux articles 10 et 11 de la Constitution ».

Dans l'arrêt de renvoi, le Conseil d'Etat confirme le point de vue précité et ajoute :

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

B.4. La juridiction *a quo* demande si l'article 7.4.1/2 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 35 du décret du 11 mai 2012, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec le principe de la sécurité juridique.

B.5. Par son arrêt n° 114/2013 du 31 juillet 2013, la Cour a toutefois annulé l'article 35 du décret du 11 mai 2012.

B.6. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement flamand, la Régie des bâtiments et la députation de la province de Flandre orientale, la Cour constate que la question préjudicielle est devenue sans objet en raison de cette annulation.

Par ces motifs,

la Cour

constate que la question préjudicielle est sans objet.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 31 juillet 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt