

Numéros du rôle : 5591 et 5597
Arrêt n° 74/2014 du 8 mai 2014

A R R E T

En cause : les recours en annulation des articles 4.8.4 et 4.8.28, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été remplacés par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les Contestations des Autorisations, introduits par Immanuel Thielemans et autres et par l'ASBL « Straatego » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Bossuyt, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 22 et 25 février 2013 et parvenues au greffe les 25 et 26 février 2013, des recours en annulation des articles 4.8.4 et 4.8.28, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été remplacés par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les Contestations des Autorisations (publié au *Moniteur belge* du 24 août 2012, deuxième édition), ont été introduits respectivement par Immanuel Thielemans, Eric Neyrinck, Annick Meurant, Jan Stevens, Jacques Meyvis et Anne Clarck, et par l'ASBL « Straatego », l'ASBL « Ademloos » et Frieda Philips, tous assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 5591 et 5597 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me M. Storme, avocat au barreau de Gand, 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 26 novembre 2013, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 8 janvier 2014, après avoir invité les parties à répondre, dans un mémoire complémentaire à introduire le 3 janvier 2014 au plus tard et dont elles feraient parvenir une copie aux autres parties dans le même délai, aux questions suivantes :

« 1. Quelle influence l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne rendu le 7 novembre 2013 dans l'affaire *Gemeinde Altrip, C-72/12*, peut-il avoir sur l'examen des recours en annulation ?

2. La possibilité, déduite des dispositions attaquées et de leurs travaux préparatoires, que l'acte attaqué puisse être réparé par le biais d'une motivation *a posteriori* viole-t-elle les règles répartitrices de compétence en matière de motivation formelle des actes administratifs individuels, telles qu'elles ont notamment été précisées par la Cour dans son arrêt n° 91/2013 du 13 juin 2013 ? ».

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- les parties requérantes;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 8 janvier 2014 :

- ont comparu :
 - . Me P. Vande Castele, pour les parties requérantes;
 - . Me M. Storme, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et J.-P. Moerman ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la portée des recours et à la qualité des parties requérantes

A.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de deux subdivisions faisant partie de l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations (ci-après : le décret du 6 juillet 2012), plus précisément les subdivisions qui ont remplacé les articles 4.8.4 et 4.8.28, § 2, dans le Code flamand de l'aménagement du territoire.

Les parties requérantes dans l'affaire n° 5591 déclarent qu'elles ont introduit un recours en annulation devant le Conseil pour les contestations des autorisations ou qu'elles ont l'intention de le faire.

Les première et deuxième parties requérantes dans l'affaire n° 5597 invoquent leur objet statutaire, qui est la protection de l'environnement et leur qualité d'association sans but lucratif « ayant capacité d'agir ». La requête dans l'affaire n° 5597, introduite par F. Philips, aux côtés des deux associations sans but lucratif, est pour le surplus quasiment identique à la requête dans l'affaire n° 5591.

Les parties requérantes invoquent quatre moyens.

Les trois premiers moyens sont dirigés contre l'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire. Cet article permet au Conseil pour les contestations des autorisations de résoudre le litige dont il est saisi en accordant à la partie défenderesse un délai déterminé pour réparer une irrégularité contenue dans la décision attaquée. Cette possibilité est appelée la boucle administrative.

Le quatrième moyen est dirigé contre l'article 4.8.28, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui contient des règles concernant les frais de la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

Quant au premier moyen

A.2.1. Les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes des droits de la défense et du contradictoire, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les principes de l'indépendance et de l'impartialité des juridictions, avec le principe de l'égalité des armes, avec les articles 144, 145, 159, 160, 161 et 190 de la Constitution et avec le principe de l'obligation de motivation formelle.

Les parties requérantes dénoncent le fait qu'elles ne reçoivent pas la possibilité de s'exprimer dans le cas d'une décision du Conseil pour les contestations des autorisations permettant l'application d'une boucle administrative et le maintien de la décision attaquée. Selon les parties requérantes, la boucle administrative instaure une différence de

traitement qui fait fi des droits de la défense et de l'égalité des armes. Elles estiment que la réglementation est aussi en contradiction avec l'indépendance et l'impartialité du juge.

Les parties requérantes dénoncent également le fait que la décision de remplacement ne doit être ni motivée ni publiée, ce qui, selon elles, porte atteinte de manière discriminatoire aux articles 32, 159 et 190 de la Constitution et à l'obligation de motivation formelle.

A.2.2.1. Le Gouvernement flamand expose tout d'abord dans quel contexte la boucle administrative a été instituée. Il souligne à ce propos que la boucle administrative offre bien la possibilité de purger la décision attaquée de ses irrégularités mais non de modifier matériellement cette décision.

Le Gouvernement flamand observe également que la boucle administrative n'implique pas nécessairement que la décision attaquée soit maintenue. En outre, la boucle administrative ne peut pas remédier à l'absence de phases essentielles de la procédure d'autorisation, comme l'absence d'une enquête publique ou d'une étude d'incidences sur l'environnement. Par ailleurs, une boucle administrative ne peut porter que sur des décisions d'autorisation individuelles et non sur des plans d'aménagement.

A.2.2.2. Le Gouvernement flamand soutient que le premier moyen n'expose pas clairement en quoi consisterait l'atteinte discriminatoire aux droits de la défense. Le Conseil pour les contestations des autorisations décide d'actionner la boucle administrative, soit après une audience publique et contradictoire, soit sans la tenue d'une telle audience, mais il sera jugé par la suite de manière contradictoire.

Une partie requérante devant le Conseil pour les contestations des autorisations n'est pas non plus lésée lorsqu'il peut être remédié à un vice par une boucle administrative. Si le Conseil annulait les décisions uniquement sur la base d'un vice réparable et ne se prononçait pas sur les autres moyens, ceux-ci devraient encore être examinés dans une nouvelle procédure.

Selon le Gouvernement flamand, la branche du moyen qui allègue la violation du principe de l'impartialité repose également sur une interprétation erronée des dispositions attaquées. En effet, la décision par laquelle est actionnée la boucle administrative ne statue pas encore sur le caractère réparable du vice. La possibilité dont dispose le Conseil pour les contestations des autorisations d'actionner une boucle administrative ne diffère pas substantiellement du pouvoir dont dispose le juge ordinaire, en vertu de l'article 19, alinéa 2, du Code judiciaire, d'ordonner des mesures provisoires à tout stade de la procédure.

En outre, l'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne prévoit pas que le Conseil pour les contestations des autorisations siège dans la même composition dans la phase postérieure à la boucle administrative. La composition du Conseil est réglée dans des dispositions qui ne sont pas attaquées.

A.2.2.3. En ce qui concerne le grief portant sur le fait que la décision maintenue ne doit pas être publiée, le Gouvernement flamand observe que la boucle administrative concerne des autorisations individuelles. L'article 190 de la Constitution invoqué dans le moyen, qui concerne la publication des lois et arrêtés, n'est dès lors pas d'application, selon le Gouvernement flamand.

Le Gouvernement flamand observe ensuite que, dans le cadre de la procédure, la partie requérante prend connaissance de la décision maintenue et peut contester cette décision. Les tiers ne sont pas non plus lésés, puisque la disposition maintenue ne peut pas avoir un autre contenu que la décision initiale, qu'ils auraient pu attaquer.

L'affirmation selon laquelle la décision maintenue ne doit pas être motivée repose, selon le Gouvernement flamand, sur une lecture erronée de la disposition attaquée. L'administration doit faire savoir de quelle manière l'irrégularité est redressée. Cette motivation complémentaire doit également faire partie du dossier administratif.

Selon le Gouvernement flamand, la requête n'expose pas en quoi l'article 159 de la Constitution serait violé par la disposition attaquée, laquelle n'empêche pas d'écarter l'application d'une décision qui demeure illégale après la réparation de l'irrégularité.

La publicité de l'administration consacrée par l'article 32 de la Constitution n'est pas non plus méconnue, selon le Gouvernement flamand, puisque la disposition attaquée ne limite en rien le droit de consulter un document administratif ou de s'en faire remettre copie.

Enfin, en ce qui concerne le grief selon lequel le débat contradictoire sur la boucle administrative est limité aux parties en cause, l'on n'aperçoit pas, selon le Gouvernement flamand, comment des tiers qui n'ont pas attaqué la disposition initiale et qui ne sont pas davantage intervenus dans la procédure seraient discriminés en ce qu'ils ne sont pas invités à donner leur point de vue sur la question de savoir si le manquement a été réparé.

A.2.3.1. Les parties requérantes répondent que l'interprétation conforme à la Constitution que le Gouvernement flamand préconise ne peut pas être suivie. Selon elles, l'organisation complémentaire d'une enquête publique ou d'une étude d'incidences sur l'environnement peut également constituer une réparation au sens de la disposition attaquée.

A.2.3.2. En ce qui concerne la violation des droits de la défense, les parties requérantes font encore observer que le Conseil pour les contestations des autorisations se prononce, dès l'enclenchement de la boucle administrative, sur l'irrégularité et le caractère réparable de celle-ci. Cela implique, selon elles, un jugement prématuré, sans qu'un débat contradictoire ait été mené à cet égard.

Selon les parties requérantes, le Conseil n'est plus impartial après avoir décidé d'actionner la boucle administrative. Cette situation – contrairement à ce que le Gouvernement flamand soutient – n'est pas comparable avec la possibilité dont dispose le juge ordinaire, en vertu de l'article 19, alinéa 2, du Code judiciaire, d'ordonner une mesure provisoire, puisque, dans le cas de la boucle administrative, la situation des parties est déjà réglée sur le fond.

Les parties requérantes doutent d'ailleurs qu'un autre juge du Conseil pour les contestations des autorisations se prononcera sur l'affaire après une boucle administrative.

A.2.3.3. Les parties requérantes déclarent que l'article 190 de la Constitution est bien en cause dans le cadre des autorisations en matière d'urbanisme. Selon elles, le Gouvernement flamand admet lui aussi que les règles ordinaires en matière de publications ne s'appliquent pas à la décision maintenue.

Les parties requérantes dénoncent le fait que des tiers peuvent être préjudiciés par la décision maintenue, sans en être informés. Il se peut que la motivation de la décision antérieure les ait retenus d'introduire un recours en annulation, mais que la nouvelle motivation contienne effectivement des éléments préjudiciables.

Par ailleurs, l'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne prévoit pas que la décision de maintien ne doit pas être publiée. La Cour devra d'abord déterminer si les règles ordinaires de publication des autorisations en matière d'urbanisme s'appliquent ou non aux décisions maintenues.

Les parties requérantes soulignent qu'en vertu de l'article 4.8.2, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire, le Conseil pour les contestations des autorisations peut, dans le cas d'une annulation, charger l'administration de prendre une nouvelle décision dans le délai qu'il détermine. Cette disposition prévoit un régime de réparation correct et rapide, comportant des garanties en matière de transparence que n'offre pas le régime de la boucle administrative. Selon les parties requérantes, cette différence est injustifiée.

A.2.4.1. Le Gouvernement flamand maintient que l'on ne voit pas clairement en quoi les droits de la défense seraient violés. Selon lui, les parties requérantes persistent dans la supposition erronée qu'en actionnant la boucle administrative, le Conseil pour les contestations des autorisations s'est déjà prononcé sur le caractère réparable et sur le maintien de la décision attaquée. En outre, les parties devant le Conseil ont, en vertu de l'article 4.8.4, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, la possibilité de faire connaître leur point de vue sur le mode de réparation.

A.2.4.2. Selon le Gouvernement flamand, la violation alléguée du principe d'impartialité repose aussi sur l'idée fautive que le Conseil pour les contestations des autorisations règle la situation des parties quant au fond.

A.2.4.3. En ce qui concerne le défaut de notification allégué, le Gouvernement flamand réplique que les parties requérantes déclarent elles-mêmes que l'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement ne prévoit pas que la décision de maintien ne doit pas être publiée, de sorte que la disposition attaquée ne saurait être contraire à l'article 190 de la Constitution. A supposer même qu'il y ait un doute à cet égard, le Code flamand de l'aménagement du territoire doit recevoir une interprétation conforme à la Constitution et les décisions de maintien qui devraient être publiées selon l'article 190 de la Constitution doivent effectivement être publiées.

Selon le Gouvernement flamand, le grief relatif à la motivation de la décision de maintien n'est toujours pas clair, dès lors que la disposition attaquée ne porte pas atteinte à l'obligation de motivation formelle qui continue à exister pour la décision de maintien.

Le Gouvernement flamand constate que les parties requérantes ne présentent aucun élément neuf en ce qui concerne la violation alléguée du principe de légalité contenu dans l'article 159 de la Constitution.

En ce qui concerne la publicité de l'administration, le Gouvernement flamand observe encore que la décision de maintien est communiquée aux parties devant le Conseil pour les contestations des autorisations et qu'il ne s'agit pas, pour les tiers qui n'ont pas attaqué la décision initiale, d'une décision divergente. Du reste, les arrêts du Conseil pour les contestations des autorisations ne sont pas non plus affichés.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.3.1. Les parties requérantes invoquent, dans un deuxième moyen, la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes des droits de la défense et du contradictoire, de l'indépendance et de l'impartialité des juridictions et de l'égalité des armes, ainsi qu'avec la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus) et 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).

Les parties requérantes dénoncent le fait que l'application de la boucle administrative aboutit à de nouvelles décisions qui ne doivent être ni publiées ni motivées. Seules les parties devant le Conseil pour les contestations des autorisations en ont connaissance et elles seules reçoivent ensuite la possibilité de communiquer leur point de vue sur la manière dont l'irrégularité a été réparée. L'accès à un juge est ainsi dénié au public, en violation de la Convention d'Aarhus et de la directive 2011/92/UE.

A.3.2. Le Gouvernement flamand estime que le deuxième moyen repose sur une lecture erronée de la disposition attaquée.

En effet, le moyen suppose à tort que la méconnaissance de dispositions du droit de l'environnement qui prévoient une enquête ou une étude d'incidence à un stade précis d'une procédure d'autorisation – comme une étude d'incidence environnementale – serait réparable, en ce sens que les étapes suivantes ne doivent pas être recommencées. Tout dépend de la nature de la règle de droit méconnue elle-même.

Lorsqu'une étude des incidences environnementales doit avoir lieu à un moment déterminé qui précède une phase suivante, comme une consultation du public, le vice ne peut pas être réparé en réalisant uniquement cette étude sans recommencer les étapes suivantes. De même, lorsque des démarches déterminées doivent être accomplies, selon la Convention d'Aarhus ou selon la directive 2011/92/UE, à un moment où toutes les options sont encore ouvertes, il ne peut être remédié aux manquements sans recommencer le reste de la procédure.

A.3.3. Les parties requérantes répondent que le Gouvernement flamand cite certaines procédures qui n'entreraient pas en considération pour l'application d'une boucle administrative, mais que la disposition attaquée elle-même ne comporte pas la moindre limitation.

Elles observent qu'il n'y a pas de débat contradictoire préalable sur la décision d'actionner une boucle administrative et que le public n'y est pas associé. Dès lors que cette décision n'est pas publiée, tant la Convention d'Aarhus que la directive 2011/92/UE sont méconnues, parce que le droit d'accès à un juge pour attaquer cette décision est rendu inopérant.

A.3.4. Le Gouvernement flamand réplique que l'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne détermine pas quels vices sont réparables et lesquels ne le sont pas. Cela doit apparaître de l'interprétation de la règle de droit méconnue elle-même. L'application de la boucle administrative n'a pas pour but de rendre réparables des vices qui, en raison de la nature de la règle de droit méconnue, ne le sont pas.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.4.1. Les parties requérantes invoquent, dans un troisième moyen, la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes des droits de la défense, du contradictoire et du traitement public de la cause, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 144, 145, 148, 160 et 161 de la Constitution.

Les parties requérantes dénoncent le fait que le Conseil pour les contestations des autorisations peut décider d'actionner une boucle administrative et que c'est ensuite seulement que les parties peuvent faire connaître leur point de vue sur la manière dont l'irrégularité a été réparée. Même si elles devaient le demander, elles ne seraient pas entendues et ce, en violation des dispositions invoquées dans le moyen.

A.4.2. Le Gouvernement flamand doute que les parties requérantes donnent une lecture exacte de la disposition attaquée dans le troisième moyen, plus précisément de l'article 4.8.4, § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Cette disposition n'exclut pas que, lorsqu'une partie demande à être entendue, la cause ne soit mise en délibéré qu'après une audience publique.

Si le Conseil pour les contestations des autorisations agissait en méconnaissance des règles constitutionnelles, ce ne serait pas dû à la disposition attaquée mais à une faute de procédure que cette juridiction commettrait et qui peut faire l'objet d'un recours en cassation devant le Conseil d'Etat.

A.4.3. Les parties requérantes répondent que la circonstance qu'un recours en cassation est possible ne dispense pas la Cour de son contrôle de constitutionnalité.

Selon elles, le décret doit garantir explicitement la possibilité d'une audience.

A.4.4. Le Gouvernement flamand réplique que lorsqu'une partie demande à être entendue à la suite de la notification de la décision de maintien, le Conseil pour les contestations des autorisations est obligé de tenir une audience.

Selon le Gouvernement flamand, une disposition décrétales ne peut pas être inconstitutionnelle pour le seul motif qu'elle ne mentionne pas explicitement une règle, tel le droit d'être entendu, tant qu'elle ne porte pas atteinte à cette règle.

Quant au quatrième moyen

A.5.1. Dans le dernier moyen, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec la Convention d'Aarhus et avec la directive 2011/92/UE.

Les parties requérantes font grief à l'article 4.8.28, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire de permettre au Conseil pour les contestations des autorisations, dans le cas de l'application de la boucle administrative, de mettre les frais à charge de l'autorité qui délivre les autorisations mais de ne pas l'y obliger, alors que l'article 9.4 de la Convention d'Aarhus et l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE disposent que la procédure doit être équitable, rapide et d'un coût non prohibitif.

Les parties requérantes observent que l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 mai 2011 fixant la procédure devant le Conseil environnemental de la Région flamande prévoit que cette juridiction met les frais à charge de la partie défenderesse en cas d'annulation.

Selon les parties requérantes, il n'est pas juste que, dans le cadre de l'application de la boucle administrative, les frais puissent être mis à charge de la partie requérante devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

A.5.2. En ce qui concerne la comparaison avec le régime des frais applicable devant le Conseil environnemental, le Gouvernement flamand répond que ce dernier ne met les frais à charge de la partie défenderesse que dans le cas d'une annulation. Dans la mesure où les parties requérantes soutiennent que, dans le cadre d'une

boucle administrative, les frais doivent également être mis à charge de la partie défenderesse lorsqu'il n'y a pas annulation, il n'existe donc aucune différence de traitement si tel n'était pas le cas et que les frais ne sont pas mis à charge de la partie défenderesse lorsqu'aucune annulation n'est prononcée.

Pour le surplus, le quatrième moyen des parties requérantes repose, selon le Gouvernement flamand, sur une interprétation erronée de la disposition attaquée. Il est possible que le Conseil pour les contestations des autorisations décide finalement, après avoir appliqué la boucle administrative, que la décision attaquée n'est pas irrégulière, mais l'apparence d'irrégularité peut justifier que les frais soient mis à charge de l'administration, même si elle ne succombe pas sur le fond.

A.5.3. Les parties requérantes répondent qu'il n'est que normal que l'administration, lorsqu'elle a redressé une décision irrégulière en application de la boucle administrative, soit également considérée avoir succombé et que les frais soient donc mis à sa charge.

Ce principe n'est toutefois pas garanti explicitement par la disposition attaquée, à la différence du régime applicable devant le Conseil environnemental.

A.5.4. Le Gouvernement flamand maintient que le quatrième moyen repose sur une interprétation erronée de la disposition attaquée.

A.6.1. Dans leur mémoire complémentaire commun répondant aux questions posées par la Cour dans son ordonnance du 26 novembre 2013, les parties requérantes déclarent que la Cour de justice de l'Union européenne a souligné dans son arrêt du 7 novembre 2013 (CJUE, C-72/12, *Gemeinde Altrip*), dans sa réponse à la première question préjudicielle, que le droit de recours des intéressés ne peut pas être limité en raison d'un prétendu retard ou de la « perte de temps » d'une procédure.

A.6.2. Selon les parties requérantes, la réponse de la Cour de justice à la deuxième question préjudicielle est intéressante en ce sens qu'elle interdit la lecture restrictive de la directive. Tous les vices doivent pouvoir être examinés dans le cadre d'une procédure à part entière.

A.6.3. La réponse de la Cour de justice à la troisième question préjudicielle est importante, selon les parties requérantes, parce qu'elle confirme l'objectif d'un accès le plus large possible à un juge.

Les parties requérantes estiment qu'elle confirme également que la manière dont la boucle administrative porte préjudice aux parties intéressées ne résiste pas à l'examen.

L'influence de l'arrêt de la Cour de justice réside également dans le fait que l'on doit plus que jamais s'interroger sur l'habilitation du Conseil pour les contestations des autorisations à décider lui-même, par un arrêt interlocutoire et en principe sans aucun débat contradictoire, qu'il peut être remédié à une irrégularité et qu'une décision contestée d'octroi de permis peut être maintenue.

A.7.1. Le Gouvernement flamand considère que la réponse de la Cour de justice à la première question préjudicielle concerne un problème de droit transitoire qui n'est pas pertinent dans la présente affaire.

A.7.2. De même, la réponse à la deuxième question préjudicielle n'est pas pertinente, selon le Gouvernement flamand. Le fait qu'une étude d'incidence sur l'environnement soit défectueuse ou tout simplement manquante n'a pas d'importance dans le cadre de la boucle administrative. L'accès à un juge est garanti dans les deux cas. Dans la mesure où il s'agit d'un vice qui n'est pas réparable compte tenu du droit européen ou de la Convention d'Aarhus, il ne peut y être remédié par une boucle administrative.

A.7.3. En ce qui concerne la réponse à la troisième question, le Gouvernement flamand observe que ce qui est en cause dans l'arrêt de la Cour de justice, c'est une restriction de l'accès à un juge sur le plan de la recevabilité, tandis que la boucle administrative est seulement susceptible de restreindre les effets d'un recours, et que la possibilité que la décision eût été différente sans l'erreur de procédure suffit pour restreindre l'accès à un juge, alors que, dans le cas de la boucle administrative, les effets juridiques ne sont modifiés que lors de la réparation effective d'une erreur de procédure.

Selon le Gouvernement flamand, la boucle administrative n'entrave nullement l'accès à un juge, contrairement à la réglementation qui était en cause dans l'arrêt de la Cour de justice.

Dans la mesure où les règles de droit telles que la Convention d'Aarhus et les directives européennes en matière d'études d'incidence sur l'environnement et la participation du public impliquent que cette étude et cette participation doivent avoir lieu à un moment où toutes les options sont encore ouvertes, la boucle administrative ne peut pas s'appliquer. Le Gouvernement flamand estime que, dans cette interprétation, la disposition attaquée ne saurait être contraire au droit de l'Union européenne ou à la Convention d'Aarhus.

A.8.1. En ce qui concerne la deuxième question posée par la Cour dans son ordonnance du 26 novembre 2013, les parties requérantes rappellent que la Cour a jugé, dans son arrêt n° 91/2013 du 13 juin 2013, qu'en vertu de sa compétence résiduelle, le législateur fédéral a réglé l'obligation de motivation des actes administratifs et que les législateurs communautaires ou régionaux ne peuvent restreindre la protection fédérale.

A.8.2. Les parties requérantes considèrent que la boucle administrative porte atteinte aux droits des administrés, parce que les parties au procès ne connaissent pas dès le début la motivation formelle de l'acte administratif restauré et parce que les autres personnes intéressées ne reçoivent même pas connaissance de la motivation formelle qui y est donnée ultérieurement.

A.8.3. Selon les parties requérantes, le Gouvernement flamand ne peut remédier à ce défaut en se prévalant des compétences implicites. La boucle administrative n'était pas nécessaire et l'atteinte portée à la compétence fédérale n'est pas marginale, étant donné que les intéressés n'ont pas le droit d'avoir connaissance, dès le début, de la motivation de l'acte administratif. Le droit fondamental de l'accès à un juge ne se prête pas non plus à une différenciation.

A.9.1. Le Gouvernement flamand observe que la réglementation attaquée ne dispense nullement l'administration de son obligation de motivation et ne porte pas atteinte à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Mais il est vrai qu'en cas d'application de la boucle administrative, la motivation peut encore être apportée durant la procédure de recours.

A.9.2. Le Gouvernement flamand relève également que la réglementation des différentes étapes d'obtention d'un permis en matière d'aménagement du territoire ressortit indubitablement à la compétence des régions.

La compétence fédérale résiduelle concernant l'obligation de motivation des actes administratifs doit être interprétée à la lumière du renforcement du contrôle juridictionnel qui est ainsi rendu possible. Dans la mesure où le législateur décréteil n'affaiblit pas ce contrôle juridictionnel, le Gouvernement flamand estime qu'il n'est pas porté atteinte à la compétence fédérale.

Le Gouvernement flamand considère en outre que les règles attaquées ne contiennent pas une réglementation de l'obligation de motivation et n'empiètent dès lors pas sur la compétence fédérale résiduelle.

A.9.3. En tout état de cause, le Gouvernement flamand estime que les conditions permettant de recourir aux compétences régionales implicites sont remplies.

L'incidence de la réglementation attaquée est marginale, car ces règles n'impliquent pas que la motivation ne doit pas figurer dans la décision maintenue et elles ont au contraire l'avantage d'éviter une succession de décisions et de recours.

De l'avis du Gouvernement flamand, la mesure se prête également à un règlement différencié. Il renvoie à l'arrêt n° 8/2011, du 27 janvier 2011, dans lequel la Cour a déjà jugé que la matière de la procédure de recours à l'encontre de décisions d'octroi de permis se prêtait à un régime différencié. De même, la question de savoir si un défaut de motivation doit, dans le cadre de la procédure de recours, mener à une annulation ou à un maintien de la décision originelle se prête à un traitement différencié.

La nécessité de la mesure pour l'exercice de la compétence régionale se déduit du constat formulé par la Cour dans son arrêt précité n° 8/2011, selon lequel la création du Conseil pour les contestations des autorisations était nécessaire au traitement rapide des recours.

A.9.4. Le Gouvernement flamand observe qu'il serait particulièrement cynique de voir une violation des règles répartitrices de compétence dans l'instauration de la boucle administrative devant le Conseil pour les contestations des autorisations au moment où l'autorité fédérale veut instaurer une boucle administrative similaire dans la procédure devant le Conseil d'Etat (*Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, DOC 53-3533/005).

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand demande que l'examen du moyen invoquant l'excès de compétence en ce qui concerne l'obligation de motivation des actes administratifs soit reporté jusqu'au moment où le recours en annulation de la réglementation fédérale sera lui aussi examiné ou jusqu'à ce qu'il s'avère qu'un semblable recours n'a pas été introduit.

- B -

Quant aux premier, deuxième et troisième moyens

B.1. Les premier, deuxième et troisième moyens sont dirigés contre l'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations.

Les parties requérantes soutiennent que cette disposition viole les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions de la Constitution, avec des principes généraux du droit et avec des dispositions de droit international.

Etant donné que les griefs visant la disposition attaquée sont étroitement liés, les trois premiers moyens doivent être examinés conjointement.

B.2. En tant que juridiction administrative en matière d'aménagement du territoire, le Conseil pour les contestations des autorisations statue par voie d'arrêt sur les recours en annulation introduits contre les décisions d'autorisation, les décisions de validation et les décisions d'enregistrement (article 4.8.2, alinéa 1^{er}, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Le Conseil annule une décision attaquée lorsqu'elle est irrégulière. Une décision est irrégulière lorsqu'elle est contraire à la réglementation, aux prescriptions urbanistiques ou aux principes de bonne administration (article 4.8.2, alinéa 2, dudit Code).

B.3. L'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui figure dans la sous-section 3 (« Boucle administrative ») de la section 2 (« Compétence ») du chapitre VIII (« Conseil pour les contestations des autorisations ») dudit Code, dispose :

« § 1er. Concernant la résolution d'une contestation portée devant le Conseil, le Conseil peut, par le biais d'un [arrêt] interlocutoire, offrir dans tout état de litige la possibilité à l'organe administratif accordant l'autorisation de réparer ou de faire réparer la décision contestée dans le délai que fixe le Conseil, à moins qu'il ne puisse être porté préjudice de façon disproportionnée à des intéressés, visés à l'article 4.8.11.

On entend par irrégularité dans la décision contestée, visée à l'alinéa premier, une irrégularité réparable de sorte que la décision contestée ne soit plus irrégulière au sens de l'article 4.8.2, alinéa deux, et de sorte que la décision puisse être maintenue.

§ 2. Dans un délai fixé par le Conseil, l'organe administratif accordant l'autorisation communique au Conseil s'il fait usage de la possibilité de réparer ou de faire réparer une irrégularité dans la décision contestée.

Lorsque l'organe administratif accordant l'autorisation procède à la réparation de l'irrégularité, il communique au Conseil, par écrit et dans le délai de réparation, visé au paragraphe 1er, de quelle manière l'irrégularité est réparée.

Dans les échéances fixées par le Gouvernement flamand, des parties peuvent communiquer leur point de vue, par écrit, concernant la manière dont l'irrégularité a été réparée.

§ 3. Le Conseil communique aux parties de quelle manière le recours sera traité ultérieurement après :

1° la réception de la communication de l'organe administratif accordant l'autorisation qu'il ne fera pas usage de la possibilité qui lui est offerte, conformément au paragraphe 2, alinéa premier;

2° l'expiration inutilisée du délai fixé par le Conseil, visé au paragraphe 2, alinéa premier;

3° l'expiration inutilisée du délai visé au paragraphe 2, alinéa deux; ou

4° la réception des points de vue, conformément au paragraphe 2, alinéa trois.

§ 4. Les délais de procédure sont suspendus à partir de la date de [l'arrêt] interlocutoire, visé au paragraphe 1er, alinéa premier, jusqu'à la date de la communication, visée au paragraphe 3.

§ 5. Après avoir demandé l'avis du Conseil, le Gouvernement flamand peut fixer des mesures complémentaires nécessaires à l'exécution de la présente sous-section ».

B.4. La disposition précitée prévoit la possibilité d'appliquer ce qui est appelé la boucle administrative et qui consiste à « offrir dans tout état de litige la possibilité à l'organe administratif accordant l'autorisation de réparer ou de faire réparer la décision contestée dans le délai que fixe le Conseil ».

L'instauration de cette possibilité a été justifiée dans les travaux préparatoires de la manière suivante :

« Le Conseil n'a actuellement qu'une compétence d'annulation. S'il constate qu'une décision attaquée devant lui est entachée d'une illégalité, il doit prononcer l'annulation. Le Conseil n'a pas d'autre choix que d'annuler la décision, que cette dernière soit entachée d'un vice réparable de procédure ou de forme, qui n'a eu aucune incidence sur le contenu de la décision, ou qu'elle soit effectivement entachée d'une illégalité matérielle.

Cette situation est insatisfaisante, tant pour l'administration que pour le justiciable. L'annulation de la décision d'autorisation attaquée, sur la base d'un seul moyen, ne résout pas nécessairement le litige, certainement pas si l'annulation est prononcée sur la base de la violation d'une formalité. La décision peut encore être entachée d'autres illégalités sur lesquelles le Conseil ne s'est pas prononcé. L'organe administratif qui a accordé l'autorisation et voit sa décision annulée doit, lorsqu'il prend une nouvelle décision, respecter l'autorité de l'arrêt et au moins remédier à l'illégalité constatée par le Conseil. Les autres illégalités, qui n'ont pas été abordées lorsqu'il a été fait droit au recours en annulation, peuvent donc à nouveau être commises, sans la moindre mauvaise foi du reste. Il n'est souvent même pas certain que l'illégalité qui a donné lieu à l'annulation ait été réparée à suffisance. Le requérant qui a obtenu l'annulation devra dès lors introduire à nouveau un recours devant le Conseil s'il n'accepte pas la nouvelle décision. Un carrousel de recours et d'annulations peut ainsi s'enclencher pour savoir, après des années de procédures, si la décision est admissible ou non. Tout cela implique beaucoup de tracasseries procédurales, de frais et de pertes de temps pour toutes les parties concernées » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509-1, pp. 3-4).

Il ressort de la suite des travaux préparatoires que le législateur décrétoal entendait « éviter d'inutiles nouvelles procédures, gagner du temps et offrir plus de sécurité juridique et ce plus rapidement » devant le Conseil pour les contestations des autorisations (*ibid.*, p. 9), ce qui profiterait tant au citoyen qu'à l'autorité :

« Le citoyen sait que la décision d'autorisation n'est entachée que d'illégalités réparables et il lui est épargné de cette façon ce que la doctrine appelle une ' victoire à la Pyrrhus ', c'est-à-dire une annulation qui, à terme, n'apporte rien. Si, au contraire, la décision est entachée d'illégalités matérielles non réparables, l'autorité en est immédiatement informée et sait donc qu'elle ne peut pas prendre à nouveau la même décision » (*ibid.*, p. 4).

B.5. La boucle administrative, telle qu'elle est réglée par la disposition attaquée, ne peut être appliquée que lorsqu'il est satisfait à certaines conditions.

B.6.1. Il est requis en premier lieu que les intéressés, mentionnés à l'article 4.8.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire, ne puissent pas être préjudiciés de manière disproportionnée par l'application de la boucle administrative.

Les intéressés sont ceux qui pouvaient introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations contre la décision attaquée. L'article 4.8.11, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose :

« Les recours auprès du Conseil peuvent être introduits par les intéressés suivants :

1° le demandeur de l'autorisation ou de l'attestation as-built, respectivement la personne disposant de droits réels ou personnels à l'égard d'une construction qui fait l'objet d'une décision d'enregistrement, ou qui utilise cette construction de fait;

2° les organes administratifs accordant l'autorisation associés au dossier;

3° toute personne physique ou morale à qui la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients;

4° des associations dotées d'une compétence procédurale qui agissent au nom d'un groupe dont les intérêts collectifs sont menacés ou lésés par la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement, pour autant qu'elles disposent d'un fonctionnement durable et effectif conformément aux statuts;

5° le fonctionnaire dirigeant du département ou, en son absence, son mandataire pour des autorisations délivrées selon la procédure régulière, sauf dans les cas visés à l'article 4.7.19, § 1er, alinéa trois;

6° le fonctionnaire dirigeant ou, en son absence, son mandataire du département ou de l'agence dont relève l'instance consultative, désignée en vertu de l'article 4.7.16, § 1er, alinéa premier, respectivement l'article 4.7.26, § 4, 2°, à condition que cette instance ait émis son avis à temps ou que son avis n'ait, à tort, pas été sollicité.

L'intéressé à qui il peut être reproché qu'il n'a pas contesté une décision d'autorisation désavantageuse pour lui par le biais du recours administratif organisé ouvert auprès de la députation est censé avoir renoncé au droit de s'adresser au Conseil ».

B.6.2. Deuxièmement, il est requis que l'irrégularité qui affecte la décision attaquée soit réparable. Les travaux préparatoires donnent quelques exemples d'irrégularités réparables :

« Le Conseil peut inviter l'administration à compléter la motivation formelle de la décision, à réfuter une réclamation restée sans réponse, à recueillir encore un avis qui, à tort, n'aurait pas été demandé ou à tenir compte, pour la décision, d'un avis déjà donné » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509-1, p. 4).

Dans la suite des travaux préparatoires, il est expliqué en quoi un manquement à l'obligation de motivation formelle est considéré comme une « irrégularité réparable » :

« Une décision d'autorisation attaquée devant le Conseil peut être motivée formellement de manière insuffisante, sans que cela signifie pour autant qu'elle ne soit pas fondée matériellement sur de justes motifs. L'application de la boucle administrative évite que la décision soit immédiatement annulée pour ce vice de forme et offre à l'organe administratif accordant l'autorisation l'occasion d'exposer les motifs matériels » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/3, p. 3).

B.6.3. Troisièmement, la réparation de l'irrégularité doit avoir pour effet non seulement que la décision attaquée ne soit plus irrégulière mais aussi que « la décision puisse être maintenue ».

Même si le maintien de la décision est formulé comme une simple possibilité dans ce dernier membre de phrase, il ressort indéniablement des travaux préparatoires que, sur la base de la disposition attaquée, l'acte de réparation ne peut pas consister en une décision dont le contenu différerait de la décision attaquée : « Une réformation matérielle de la décision d'autorisation (par exemple, un refus transformé en une autorisation) excède les limites de la boucle administrative » (*ibid.*, p. 4). « Ainsi, une décision négative reste une décision négative, mais sa motivation peut, par exemple, être adaptée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/4, p. 9).

B.6.4. Enfin, avant de proposer la boucle administrative, le Conseil pour les contestations des autorisations doit avoir examiné tous les moyens, ainsi qu'il est précisé dans les travaux préparatoires :

« Une application utile de la boucle administrative implique en principe que le Conseil examine tous les moyens. Cela n'a clairement aucun sens que le Conseil ordonne de suivre la boucle administrative pour constater ensuite – après que l'organe administratif qui délivre les autorisations a remédié à l'illégalité – que la décision doit être annulée sur la base d'une illégalité qui ne peut pas être réparée. L'annulation doit au moins se fonder sur un moyen tiré d'une illégalité non réparable, offrant le rétablissement du droit le plus étendu » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509-1, p. 3-4).

B.7.1. Les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire au principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge.

B.7.2. Les principes de l'indépendance du juge et de la séparation des pouvoirs constituent des caractéristiques fondamentales de l'Etat de droit.

B.7.3. Le contrôle juridictionnel qu'exerce le Conseil pour les contestations des autorisations constitue un contrôle de la légalité externe et interne, qui ne va pas jusqu'à l'autoriser à substituer son appréciation au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration. En effet, dans le cadre de son contrôle, le juge ne peut pas se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.

Il n'appartient pas au juge mais à l'administration de déterminer le contenu d'une décision discrétionnaire, plus précisément comme suite à la réparation de l'irrégularité. L'organe administratif accordant l'autorisation peut décider de ne pas recourir à la possibilité d'appliquer la boucle administrative, notamment lorsqu'il estime que la réparation de l'irrégularité est susceptible d'avoir une incidence sur le contenu de la décision attaquée.

B.7.4. En permettant au Conseil pour les contestations des autorisations, lorsque celui-ci propose l'application de la boucle administrative, de faire connaître son point de vue sur l'issue du litige, qui pourtant doit mener à la même décision, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire au principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge.

B.8.1. Les parties soutiennent que la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire aux droits de la défense, au droit à la contradiction et au droit d'accès à un juge.

B.8.2. En vertu de la disposition attaquée, le Conseil pour les contestations des autorisations peut, « par le biais d'un arrêt interlocutoire », offrir à l'organe administratif accordant l'autorisation la possibilité d'appliquer la boucle administrative « dans tout état de litige ». Les parties ne peuvent communiquer leur point de vue qu'après que l'organe administratif concerné a utilisé cette possibilité (article 4.8.4, § 2, dernier alinéa).

B.8.3. Lorsqu'une juridiction, comme en l'espèce le Conseil pour les contestations des autorisations, apporte un élément qui vise à influencer l'issue du litige, comme en l'espèce la possibilité d'appliquer la boucle administrative, le droit à la contradiction implique qu'un débat doit avoir lieu à ce sujet entre les parties (voy., *mutatis mutandis*, CEDH, 16 février 2006, *Prikyan et Angelova* c. Bulgarie, point 42; 5 septembre 2013, *Čepek* c. République tchèque, point 45).

La simple appréciation, par le Conseil pour les contestations des autorisations, que les intéressés ne sont pas susceptibles d'être préjudiciés de manière disproportionnée par l'application de la boucle administrative ne suffit pas. En effet, il revient aux parties elles-mêmes, et non à la juridiction, de déterminer si un nouvel élément nécessite ou non des observations (voy., *mutatis mutandis*, CEDH, 18 février 1997, *Nideröst-Huber* c. Suisse, point 29; 27 septembre 2011, *Hrdalo* c. Croatie, § 36).

B.8.4. L'application de la boucle administrative peut en outre avoir des conséquences pour les personnes intéressées, visées à l'article 4.8.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui n'ont pas introduit de recours contre la décision ou ne sont pas intervenues dans la procédure.

Le droit d'accès à un juge constitue un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Une décision prise en application de la boucle administrative ne peut pas être exclue du droit d'accès à un juge. La limitation de ce droit, pour une catégorie d'intéressés, n'est pas proportionnée à l'objectif

poursuivi par le législateur, qui consiste en substance à rationaliser et à accélérer le contentieux administratif.

B.8.5. En ne prévoyant pas de débat contradictoire sur la possibilité d'appliquer la boucle administrative, dans des cas où cette application n'a pas encore fait l'objet d'un débat entre les parties, et en ne prévoyant pas la possibilité d'introduire un recours contre la décision prise en application de la boucle administrative, après la notification ou publication de celle-ci, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire aux droits de la défense, au droit à la contradiction et au droit d'accès à un juge.

B.9.1. Les parties requérantes soutiennent qu'il est porté une atteinte discriminatoire à l'obligation de motivation formelle, garantie par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

B.9.2. Les articles 1er à 3 de la loi précitée du 29 juillet 1991 disposent :

« Article 1. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

- Acte administratif :

L'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative;

- Autorité administrative :

Les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

- Administré :

Toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

Art. 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Art. 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Elle doit être adéquate ».

B.9.3. Ces dispositions généralisent l'obligation de motiver formellement les actes administratifs de portée individuelle. La motivation formelle des actes concernés est un droit de l'administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires.

B.9.4. Un législateur communautaire ou régional ne pourrait, sans violer la compétence fédérale en la matière, restreindre la protection offerte par la législation fédérale aux administrés en dispensant les autorités agissant dans les matières pour lesquelles il est compétent de l'application de cette loi ou en autorisant ces autorités à y déroger (voy. entre autres l'arrêt n° 91/2013 du 13 juin 2013).

B.9.5. En ce qu'elle autorise l'organe administratif concerné à fournir, après l'application de la boucle administrative, la motivation requise d'un acte administratif individuel qui n'était pas formellement motivé, la disposition attaquée porte atteinte au droit, que la loi du 29 juillet 1991 garantit au destinataire de l'acte mais aussi à tout tiers intéressé, de prendre immédiatement connaissance des motifs qui justifient la décision, du fait de leur mention dans l'acte même. Le droit à la motivation formelle permet de renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs à portée individuelle et le respect du principe de l'égalité des armes dans le cadre du contentieux administratif.

L'obligation de motivation formelle, qui doit permettre à l'administré d'apprécier s'il y a lieu d'introduire les recours dont il dispose, manquerait son objectif si cet administré ne parvient à connaître les motifs qui justifient la décision qu'après qu'il a introduit un recours.

Par ailleurs, l'article 6, paragraphe 9, de 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, signée le 25 juin 1998, exige que l'acte administratif en cause, pour autant qu'il relève du champ d'application de la Convention, soit communiqué au public « assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée ».

B.9.6. De surcroît, pour que l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 puisse s'appliquer, il est requis que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale.

Or, en l'espèce, il suffit de constater que l'incidence de la disposition en cause sur la compétence fédérale en matière de motivation formelle n'est pas marginale, puisqu'elle revient à autoriser que les motifs d'une décision relative à une demande d'autorisation, de validation ou d'enregistrement puissent ne pas figurer dans l'acte lui-même et puissent n'être divulgués par l'autorité administrative compétente qu'au cours de la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

B.10. Il s'ensuit que la disposition attaquée doit être annulée.

Etant donné que les autres griefs contenus dans les premier, deuxième et troisième moyens ne peuvent mener à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner.

Quant au quatrième moyen

B.11. Le quatrième moyen est dirigé contre l'article 4.8.28, § 2, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 du décret du 6 juillet 2012 et qui dispose :

« Lorsque l'article 4.8.4 ou 4.8.5 s'applique, le Conseil peut, en dérogation à l'alinéa premier, porter l'ensemble ou une partie des frais à charge de l'organe administratif accordant l'autorisation ».

Les frais se composent du droit de mise au rôle et, le cas échéant, des indemnités des témoins (article 4.8.28, § 2, alinéa 1er, deuxième phrase, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

L'article 4.8.4 concerne la boucle administrative. L'article 4.8.5 concerne la médiation. Les griefs des parties requérantes sont dirigés contre la disposition attaquée en tant qu'elle s'applique à la boucle administrative.

B.12.1. Les parties requérantes considèrent qu'en cas d'application de la boucle administrative, le décret ne devrait pas prévoir seulement la possibilité mais l'obligation de mettre les frais à charge de l'autorité accordant l'autorisation. Elles soutiennent qu'en ce qu'elle ne prévoit pas une telle obligation, la disposition attaquée est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec des dispositions de droit international.

B.12.2. Le droit d'accès à un juge, qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, peut faire l'objet de limitations, y compris de nature financière, pour autant que ces limitations ne portent pas atteinte au droit d'accès à un juge, dans sa substance même.

En soi, des règles qui mettent des frais à charge d'une des parties ne portent pas atteinte à ce droit (cf. l'arrêt n° 85/2013 du 13 juin 2013, B.3).

Bien qu'en règle générale, les frais soient mis à charge de la partie qui succombe, le droit d'accès à un juge ne fait pas davantage obstacle à des règles qui autorisent le juge, dans des circonstances particulières, à mettre les frais totalement ou partiellement à charge de la partie qui obtient gain de cause (voy. l'arrêt n° 57/2006 du 19 avril 2006, B.6, ainsi que l'arrêt n° 96/2012 du 19 juillet 2012, B.9).

Le droit d'accès à un juge doit toutefois être garanti d'une manière non discriminatoire (voy. l'arrêt n° 161/2011 du 20 octobre 2011, B.7.2).

B.12.3. En vertu du premier alinéa de l'article 4.8.28, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, le Conseil pour les contestations des autorisations met, dans sa décision, « l'ensemble ou une partie des frais à charge de la partie qui a succombé sur le fond ».

Le Conseil pour les contestations des autorisations annule en règle générale une décision attaquée lorsqu'elle est irrégulière. Les frais sont dans ce cas mis, en tout ou en partie, à charge de l'organe administratif qui a pris la décision irrégulière.

Toutefois, lorsque le Conseil offre la possibilité à l'organe administratif d'appliquer la boucle administrative et que l'irrégularité est réparée, le recours est alors susceptible d'être rejeté. Les frais sont mis dans ce cas, totalement ou partiellement, à charge de la partie requérante, qui est effectivement « la partie qui a succombé sur le fond ».

B.12.4. Le législateur décrétoal instaure de cette manière une différence de traitement entre deux catégories de justiciables qui ont attaqué, devant le Conseil pour les contestations des autorisations, une décision entachée d'une illégalité dont cette juridiction fait ensuite le constat. En ce qu'il a disposé que les frais ne peuvent pas être totalement mis à charge des parties requérantes lorsque la décision attaquée est annulée sans prévoir que les frais ne peuvent pas davantage être totalement mis à charge des parties requérantes lorsque leur recours est rejeté par suite de l'application de la boucle administrative, le législateur décrétoal a porté atteinte, sans justification raisonnable, au droit à un égal accès au juge.

B.13. Il s'ensuit que la disposition attaquée doit être annulée en tant qu'elle s'applique à la boucle administrative.

B.14. Eu égard à l'approbation que mérite le souci du législateur décrétoal d'aboutir à un règlement efficace et définitif des litiges, la question s'est posée de savoir si les effets de l'article 4.8.4, annulé, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne devaient pas être maintenus pendant une période déterminée, afin de ne pas compromettre la sécurité juridique et de permettre au législateur décrétoal d'adopter de nouvelles règles qui ne soulèvent pas les griefs de constitutionnalité précités.

Dès lors qu'il n'existe pas de nécessité impérieuse, pour le Conseil pour les contestations des autorisations, de pouvoir continuer à appliquer la boucle administrative dans l'attente de l'intervention du législateur décrétoal, il n'y a pas lieu de maintenir les effets de la disposition annulée.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations;

- annule l'article 4.8.28, § 2, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par la même disposition, en tant qu'il s'applique à la boucle administrative.

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 8 mai 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt