

Numéro du rôle : 5592
Arrêt n° 98/2014 du 30 juin 2014

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 4.8.14, 4.8.19, 4.8.20 et 4.8.34, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été remplacés ou insérés 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, introduit par I.T. 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 F. Meersschaut, présidée par le président émérite M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 22 février 2013 et parvenue au greffe le 25 février 2013, un recours en annulation des articles 4.8.14, 4.8.19, 4.8.20 et 4.8.34, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été remplacés ou insérés 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), a été introduit par I.T., E.N., A.M., J.S., J.M., A.C. et P.M., tous assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

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.

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 E. Derycke et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes justifient chacune leur intérêt. Cinq d'entre elles sont parties, ou le deviendront, dans une procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations. La sixième partie requérante est un avocat et relève que les nouveaux délais (trop brefs) portent atteinte à l'exercice normal de sa profession et peuvent augmenter le nombre de situations dans lesquelles sa responsabilité professionnelle peut être mise en cause. Les nouveaux délais de déchéance brefs compliquent la tâche des avocats qui représentent les parties qui introduisent un recours. En ce qui concerne le troisième moyen, la sixième partie requérante observe qu'un avocat a aussi intérêt à ce que les juridictions devant lesquelles il assiste ou représente des parties soient indépendantes. Par conséquent, le statut des magistrats doit être réglé par le législateur lui-même, et non par le pouvoir exécutif.

A.2. Les parties requérantes poursuivent l'annulation de l'article 5 du décret 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 ». Elles articulent à cet effet trois moyens, qui sont dirigés chacun contre une disposition spécifique du Code flamand de l'aménagement du territoire.

A.3.1. Dans le premier moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 4.8.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire viole les articles 10, 12 (lire : 11) et 23 de la Constitution, pris isolément ou combinés avec les principes généraux du droit à un recours effectif, de l'accès au juge et d'un procès public, avec le principe général des droits de la défense, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 144, 145, 148, 149, 160 et 161 de la Constitution. Leur premier moyen peut être subdivisé en sept branches, mais les parties requérantes soulignent toutefois que le moyen doit être examiné et considéré dans sa globalité. L'article 4.8.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire, inséré par l'article 5 du décret du 6 juillet 2012, règle la procédure sommaire pour cause d'inutilité ou d'irrecevabilité manifeste du recours ou pour cause d'incompétence manifeste.

A.3.2.1. Les parties requérantes estiment que l'article 4.8.14 du même Code viole les dispositions constitutionnelles précitées ainsi que les principes généraux de droit et les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que l'affaire serait mise en délibéré sans audience publique et que la disposition attaquée ne contient pas de règle permettant à la partie qui a introduit le recours de demander à être entendue.

A.3.2.2. Le Gouvernement flamand estime que les dispositions constitutionnelles et les autres dispositions ayant valeur constitutionnelle qui sont invoquées n'excluent pas que, dans certaines hypothèses, la procédure soit écrite. Bien que l'on puisse admettre que ce choix du législateur décretal doit être raisonnablement justifié, les parties requérantes ne démontrent pas que tel ne serait pas le cas. Le critère utilisé, à savoir la présomption d'inutilité du recours, d'irrecevabilité manifeste ou d'incompétence manifeste, est un critère objectif raisonnablement justifié. La circonstance que cette procédure diffère de la procédure devant la Cour environnementale de la Région flamande n'est pas de nature à priver la disposition attaquée de son caractère raisonnable. En effet, la différence entre la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations et celle devant la Cour environnementale de la Région flamande ne découle pas des dispositions décretales respectives, mais des dispositions des arrêtés d'exécution respectifs, lesquels ne relèvent pas de la compétence de la Cour.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand observe que si une disposition décretales spécifique ne prévoit pas expressément qu'une règle prescrite par la Constitution doit être appliquée et qu'aucune exception ne s'applique à cette règle, cette disposition ne déroge pas à cette règle constitutionnelle. En d'autres termes, les juridictions doivent appliquer la règle constitutionnelle. Donc, lorsque l'article 4.8.14, § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose que le Conseil « peut décider que l'affaire est prise en considération sans procédure ultérieure », on peut partir du principe que le Conseil fera usage de la possibilité d'entendre les parties, si la partie qui a introduit le recours en a fait la demande dans sa note justificative, et qu'il entendra celle-ci. Selon le Gouvernement flamand, la pratique courante du Conseil pour les contestations des autorisations confirme cette thèse.

A.3.2.3. Les parties requérantes estiment que l'observation du Gouvernement flamand selon laquelle le Conseil pour les contestations des autorisations ne refuserait jamais une demande d'audition ne peut être admise. Ni le Code flamand de l'aménagement du territoire ni l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2012 ne prévoient un tel droit à être entendu. Le constat que le droit d'être entendu est un principe général de droit ne change rien au fait que le texte légal ne le prévoit pas. Par ailleurs, les références du Gouvernement flamand à la pratique du Conseil pour les contestations des autorisations ne peuvent être vérifiées. A cette fin, les parties requérantes demandent à la Cour des mesures d'instruction.

A.3.2.4. Le Gouvernement flamand affirme que la différence par rapport aux règles procédurales applicables devant la Cour environnementale de la Région flamande découle uniquement de la comparaison entre l'article 16 de l'arrêté du 13 juillet 2012 relatif à la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations et l'arrêté du 27 mai 2011 fixant la procédure devant la Cour environnementale de la Région flamande et ne résulte pas des dispositions attaquées.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que si le droit d'être entendu devait s'appliquer en vertu de la Constitution, ce serait uniquement le cas si la partie qui a introduit le recours en fait la demande dans sa note de justification, et qu'à cet égard, une interprétation conforme à la Constitution est possible. Le Gouvernement flamand considère que ce droit d'être entendu ne doit pas figurer expressément dans les règles

procédurales et que si l'absence de ce droit constituait une inconstitutionnalité, celle-ci aurait son siège dans l'arrêté d'exécution et non dans les dispositions attaquées.

A.3.3.1. Dans la deuxième branche du premier moyen, les parties requérantes relèvent que la disposition attaquée ne prévoit pas de débat contradictoire sur le point de savoir si l'éventuelle note de justification est recevable, c'est-à-dire introduite dans le délai de déchéance « de quinze jours qui prend cours le jour suivant la notification visée au paragraphe 1er, alinéa 2 ». Le législateur décréte n'exerce pas lui-même ses compétences mais laisse le Gouvernement prévoir si une audition doit être organisée afin de permettre à la partie qui a introduit le recours d'avoir au moins une procédure contradictoire concernant, d'une part, la question de savoir si une note ou pièce de procédure a été introduite valablement et, d'autre part, si cette partie a bien reçu connaissance des « constatations » de l'auditeur ou du Conseil.

A.3.3.2. Le Gouvernement flamand observe que la disposition décréte attaquée ne déroge pas au principe général de droit selon lequel la sévérité de la loi peut être tempérée en cas de force majeure ou d'erreur invincible. C'est ce qu'a aussi confirmé le Conseil d'Etat pour ce qui concerne l'ancien article 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire. Par ailleurs, on peut à nouveau partir du principe que lorsque l'article 4.8.14, § 3, de ce Code dispose que le Conseil « peut décider que l'affaire est prise en considération sans procédure ultérieure », le Conseil entendra les parties qui ont introduit le recours avant de déclarer que la note de justification est irrecevable.

A.3.3.3. Les parties requérantes observent à nouveau que le droit d'être entendu n'est pas prévu, en l'espèce, dans le Code flamand de l'aménagement du territoire et dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2012, tandis que d'autres articles de ce Code, par exemple l'article 27, prévoient expressément ce droit.

A.3.3.4. Le Gouvernement flamand souligne que toutes les parties à l'actuel recours en annulation s'accordent à dire qu'une partie qui a introduit un recours doit être entendue, dans le cadre d'une procédure sommaire, avant que le Conseil puisse déclarer irrecevable une note de justification introduite dans le cadre de cette procédure. Les parties sont uniquement en désaccord concernant le point de savoir si cette obligation doit figurer expressément dans les règles procédurales et si son absence peut constituer un vice du décret ou uniquement de l'arrêté d'exécution. Selon le Gouvernement flamand, le droit d'être entendu ne doit pas figurer expressément dans les règles procédurales et, si l'absence de ce droit constituait malgré tout une inconstitutionnalité, cette inconstitutionnalité aurait son siège dans l'arrêté d'exécution et non dans les dispositions attaquées.

A.3.4.1. Dans la troisième branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée ne contient aucune obligation de motiver la décision prise dans le cadre du traitement simplifié, alors que l'article 4.8.18 du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose que « la suspension est ordonnée par arrêt motivé », que les arrêts de la Cour environnementale de la Région flamande doivent quant à eux être expressément motivés et que l'article 149 de la constitution et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantissent et confirment le principe général de droit de la motivation des décisions de justice.

A.3.4.2. Le Gouvernement flamand estime que la disposition attaquée n'exempte nulle part le Conseil pour les contestations des autorisations de l'obligation de motiver sa décision; le Gouvernement flamand estime dès lors que cette branche manque en droit.

A.3.4.3. En ce qui concerne la troisième branche, les parties requérantes ne formulent aucune réponse.

A.3.4.4. Le Gouvernement flamand souligne que personne ne conteste que le Conseil pour les contestations des autorisations doive motiver ses décisions lorsque ce Conseil prend une décision dans le cadre du traitement simplifié. Les parties requérantes et le Gouvernement flamand sont uniquement en désaccord sur la question de savoir si cette obligation doit figurer expressément dans les règles procédurales et si son absence peut constituer un vice du décret ou uniquement un vice de l'arrêté d'exécution. Selon le Gouvernement flamand, cette obligation de motivation ne doit pas figurer expressément dans les règles procédurales et si son absence constituait une inconstitutionnalité, celle-ci aurait son siège dans l'arrêté d'exécution et non dans la disposition attaquée.

A.3.5.1. La quatrième branche du premier moyen des parties requérantes concerne la circonstance qu'un prononcé public n'est pas prévu, alors que l'article 4.8.28, § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose que « les prononcés [...] sont publics », alors que les arrêts de la Cour environnementale de la Région flamande sont prononcés en audience publique et que l'article 149 de la Constitution ainsi que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme confirment le principe général de droit selon lequel les décisions judiciaires doivent être prononcées en public.

A.3.5.2. Le Gouvernement flamand observe que la disposition attaquée ne dispense nullement le Conseil pour les contestations des autorisations de l'obligation de prononcer ses décisions en audience publique. Etant donné que l'article 149 de la Constitution trouve à s'appliquer directement, il n'est pas nécessaire de répéter le contenu de celui-ci dans un décret; selon le Gouvernement flamand, la non-reproduction des articles constitutionnels dans une loi ou un décret constitue la simple application du point 120 de la circulaire VR/2009/4 sur la technique législative.

A.3.5.3. Les parties requérantes font valoir que l'exigence de publicité contenue dans l'article 148 de la Constitution ne s'applique qu'aux juridictions de jugement du pouvoir judiciaire fédéral, mais non aux juridictions administratives, visées à l'article 161 de la Constitution.

A.3.5.4. Le Gouvernement flamand souligne que toutes les parties s'accordent à nouveau sur le fait que la décision du Conseil, dans le cadre du traitement simplifié, doit être prononcée en audience publique. Toutefois, le Gouvernement flamand ne comprend pas pourquoi l'obligation inscrite à l'article 149 de la Constitution ne s'appliquerait pas aux juridictions administratives. En outre, il n'est pas possible de comprendre la thèse des parties requérantes : soit la Constitution implique une obligation de motivation et elle est alors d'application directe et ne doit pas être rappelée dans les règles de procédure, soit la Constitution ne contient pas d'obligation de motivation et, dans ce cas, l'absence de celle-ci ne saurait être considérée comme inconstitutionnelle. Selon le Gouvernement flamand, cette obligation de motivation ne doit pas figurer expressément dans les règles de procédure et, si son absence constituait une inconstitutionnalité, alors celle-ci aurait son siège dans l'arrêt d'exécution et non dans les dispositions attaquées.

A.3.6.1. Dans la cinquième branche du premier moyen, les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée de prévoir que le président de chambre qui a soulevé d'office l'irrecevabilité manifeste se prononce sur celle-ci, alors que les procédures similaires devant la Cour environnementale de la Région flamande et devant le Conseil d'Etat prévoient un régime dérogatoire, selon lequel la décision sur l'irrecevabilité manifeste serait prise soit par un collègue, soit après un avis de l'auditeur.

A.3.6.2. Le Gouvernement flamand indique que la disposition attaquée ne déclare nulle part que la même personne soulève et juge l'irrecevabilité. La disposition attaquée parle seulement du « Conseil », sans se prononcer sur le point de savoir quel membre du Conseil pour les contestations des autorisations prend cette décision et sans déterminer s'il s'agit d'un juge unique ou d'une chambre collégiale. Et, à supposer qu'il existe une règle ayant valeur constitutionnelle exigeant que le président de chambre soit remplacé par un autre membre, aucune disposition n'impose le contraire. Enfin, le Gouvernement flamand objecte encore que les différences entre le Conseil pour les contestations des autorisations et la Cour environnementale de la Région flamande ne résultent pas des décrets concernés mais des arrêtés d'application en vigueur, ceux-ci ne relevant toutefois pas de la compétence de la Cour.

A.3.6.3. Les parties requérantes font valoir qu'aucune jurisprudence ne souscrit à la thèse du Gouvernement flamand, selon laquelle le Conseil pour les contestations des autorisations siègerait collégalement. L'article 4.8.43, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire confirme explicitement que c'est toujours une chambre composée d'un seul conseiller qui siège et que la composition collégiale n'est prévue que dans le cas de « décisions nécessaires à l'unité de la jurisprudence ».

Les parties requérantes observent encore que lorsque la Région flamande veut instaurer des juridictions administratives en vertu de ses compétences implicites, le législateur décretaal doit régler lui-même, sans ambiguïté, la procédure. Par conséquent, les parties requérantes peuvent contester une disposition décretaal en faisant référence à l'ensemble des règles qui s'appliquent à la Cour environnementale de la Région flamande, y compris l'arrêt d'exécution.

A.3.6.4. Le Gouvernement flamand montre que, dans le cadre du traitement simplifié, les dispositions attaquées font une distinction entre la phase préliminaire (§ 1er) et la phase de décision (§ 3). Dans la première phase, c'est le « président du Conseil ou le conseiller désigné par lui » qui intervient; dans la deuxième phase, il s'agit du « Conseil ». De plus, l'article 4.8.43 du Code flamand de l'aménagement du territoire est lui aussi interprété de manière erronée par les parties requérantes : une chambre composée de plusieurs conseillers est nécessaire pour garantir l'unité de la jurisprudence, mais également « lorsque des difficultés juridiques y donnent lieu ».

En ordre principal, le Gouvernement flamand soutient que les normes de contrôle invoquées n'interdisent pas que ce soit le même juge qui soulève l'incompétence manifeste, l'irrecevabilité manifeste ou l'inutilité et qui se prononce également sur cette incompétence manifeste, irrecevabilité manifeste ou inutilité, à condition d'avoir d'abord entendu la partie qui a introduit le recours.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que s'il était considéré que ceci ne peut être fait par un même juge, il s'agirait en tout état de cause d'une « difficulté juridique » au sens de l'article 4.8.43 du Code flamand de l'aménagement du territoire, de sorte que l'affaire doit alors être renvoyée devant une chambre composée de plusieurs conseillers. Selon le Gouvernement flamand, cette situation ne doit pas expressément figurer dans les règles de procédure et si l'absence de celles-ci pouvait constituer une inconstitutionnalité, celle-ci réside alors dans l'arrêté d'exécution et non dans les dispositions attaquées.

A.3.7.1. Dans la sixième branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que le président de chambre peut soulever d'office l'irrecevabilité manifeste dans un délai d'ordre de trente jours, aucune conséquence n'étant attachée au dépassement de ce délai. Par contre, les parties qui ont introduit un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations doivent introduire une note de justification dans un délai de déchéance de quinze jours, après quoi, en outre, plus aucune audition n'est organisée.

A.3.7.2. Le Gouvernement flamand ne comprend pas ce qui est reproché à la disposition attaquée. L'unique élément de la sixième branche qui concerne la disposition attaquée, et non l'arrêté d'exécution, est le délai de déchéance de quinze jours. Toutefois, le délai de déchéance prévu à l'article 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire est examiné en détail dans le deuxième moyen des parties requérantes, mais non dans le premier moyen, de sorte que cette branche doit être rejetée comme étant irrecevable.

Si la Cour considère que les parties requérantes ont implicitement voulu reprendre dans cette sixième branche du premier moyen leur réplique relative au deuxième moyen, le Gouvernement flamand renvoie alors à son propre mémoire en ce qui concerne le deuxième moyen.

A.3.7.3. Les parties requérantes attirent une nouvelle fois l'attention sur le fait que toutes leurs considérations (donc l'ensemble des sept branches) doivent être envisagées comme des éléments cumulatifs qui démontrent et confirment le caractère globalement déraisonnable des dispositions attaquées. Le premier moyen concerne la violation du principe d'égalité combiné avec les principes généraux de droit à un recours effectif et d'accès à un juge, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 144, 145, 148, 149, 160 et 161 de la Constitution. Par conséquent, les parties requérantes peuvent effectivement émettre des critiques sur le bref délai de quinze jours en tant que tel. Dans la mesure où le moyen des parties requérantes coïncide avec leur deuxième moyen, elles demandent à la Cour de bien vouloir tenir compte de ce qu'elles ont mentionné en ce qui concerne le deuxième moyen.

A.3.7.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand ne peut que constater que les parties requérantes critiquent l'aspect déraisonnable du délai de déchéance de quinze jours, prévu à l'article 4.8.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire, mais qu'elles n'indiquent pas en quoi ce délai serait contraire à la Constitution.

A.3.8.1. Dans la dernière branche de leur premier moyen, les parties requérantes font valoir que le président de chambre pourrait soulever d'office une exception d'inutilité, d'irrecevabilité manifeste ou d'incompétence manifeste sans disposer du dossier administratif. Qui plus est, la partie qui introduit un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations ne peut consulter ce dossier, alors qu'elle dispose de ce droit de consultation devant le Conseil d'Etat.

A.3.8.2. Le Gouvernement flamand ne comprend pas la pertinence de cette critique. Aucune critique de fond ne serait formulée concernant cette possibilité et les parties requérantes n'allégueraient nulle part en quoi l'absence du dossier administratif serait contraire aux dispositions constitutionnelles invoquées. Le simple fait que le législateur décrétal ait prévu, dans la procédure devant le Conseil d'Etat, une règle qui s'écarterait des règles établies par le législateur décrétal ne saurait en soi constituer une discrimination.

A.3.8.3. Les parties requérantes considèrent que le dossier administratif doit être déposé dès le début devant le Conseil d'Etat, de sorte que les observations du Gouvernement flamand ne sont pas pertinentes en l'espèce. En outre, le dossier administratif préexiste par hypothèse et peut être demandé et déposé. A défaut, il ne saurait s'agir d'une pratique juridictionnelle de qualité.

A.3.8.4. Le Gouvernement flamand constate que les parties requérantes interprètent la septième branche du premier moyen de manière différente dans leur requête et dans leur mémoire en réponse. En effet, dans leur requête, les parties requérantes n'ont formulé aucune critique de fond concernant la possibilité pour le président de suivre la procédure du traitement simplifié sans disposer du dossier administratif. Dans leur mémoire en réponse toutefois, les parties requérantes font valoir que les dispositions conventionnelles et constitutionnelles invoquées contiendraient une exigence qualitative en vertu de laquelle le juge ne pourrait se prononcer sans prendre connaissance du dossier administratif. Le Gouvernement flamand attire l'attention de la Cour sur le fait qu'il répond seulement à cette branche pour le cas où la Cour estimerait que la branche du moyen ainsi argumentée n'est pas nouvelle et n'est donc pas irrecevable.

Le Gouvernement flamand soutient que l'unique question pertinente reste celle de savoir si la disposition attaquée est contraire à la Constitution en ce qu'elle n'interdit pas au Conseil de se prononcer sur le traitement simplifié sans prendre connaissance du dossier administratif. Les dispositions des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat ne prévoient nulle part que la procédure sommaire ne peut être suivie qu'après le dépôt du dossier administratif. En outre, ce n'est, par définition, que dans les cas dans lesquels le président peut parvenir, sans consulter le dossier administratif, au constat que le Conseil est manifestement incompétent ou que le recours est manifestement irrecevable ou inutile qu'il peut suivre la procédure ne nécessitant pas de prendre connaissance du dossier administratif.

A.3.9.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes demandent à la Cour d'accomplir des actes d'instruction et d'investigation. A différentes reprises, le Gouvernement flamand a renvoyé à la « pratique » du Conseil pour les contestations des autorisations, sans toutefois en fournir la corroboration par quelque référence. La Cour peut inviter le greffier du Conseil à fournir certaines données, afin que les allégations du Gouvernement flamand puissent être vérifiées.

A.3.9.2. Le Gouvernement flamand considère qu'il n'y a pas lieu d'ordonner des mesures d'instruction et d'investigation. En effet, si les différentes thèses du Gouvernement flamand sont suivies, une mesure d'instruction n'est pas pertinente. Et si la Cour jugeait que les dispositions attaquées peuvent être faire l'objet d'une interprétation conforme à la Constitution, une mesure d'instruction ne serait pas davantage pertinente.

A.4.1. Les parties requérantes invoquent comme deuxième moyen que les articles 4.8.19 et 4.8.20 du Code flamand de l'aménagement du territoire, insérés par l'article 5 attaqué du décret du 6 juillet 2012, violent les articles 10, 12 (lire : 11) et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes généraux du droit d'accès à un juge, du droit à un recours effectif, des droits de la défense et de l'égalité des armes, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 144, 145, 160 et 161 de la Constitution. Le délai de déchéance de quinze jours dans lequel les intéressés, en concertation avec leur avocat, doivent adopter un point de vue motivé sur le prononcé en référé serait trop bref et contrasterait avec le délai général de trente jours prévu par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. En raison de la limitation du délai à quinze jours, il serait quasiment impossible à l'avocat de se concerter sur ce sujet avec ses clients, avant de renoncer définitivement au recours. Le délai impliquerait à plus forte raison une limitation déraisonnable du droit d'accès à un juge si le Conseil pour les contestations des autorisations a examiné les moyens de la seule requête et ne les a pas trouvés sérieux. En effet, le Code flamand de l'aménagement du territoire ne fixe aucun délai dans lequel le Conseil pour les contestations des autorisations doit se prononcer sur une requête en suspension et les délais ne sont pas suspendus pendant les vacances judiciaires. Ainsi, l'article 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire impose une obligation de vigilance qui est bien trop stricte.

Selon les parties requérantes, la nouvelle réglementation n'atteint pas non plus son objectif, parce que, en raison de l'absence d'un délai raisonnable, la partie qui a introduit un recours demandera à l'avenir presque aveuglément la continuation de la procédure et ne peut d'ailleurs, pour des raisons de précaution, rien faire d'autre que demander la continuation. Par conséquent, l'objectif qui consiste à réduire le contentieux en incitant les parties requérantes à se retirer rapidement de la procédure n'est pas atteint.

A.4.2. Le Gouvernement flamand observe tout d'abord que l'article 4.8.19, attaqué, du Code flamand de l'aménagement du territoire traite de la procédure sommaire faisant suite à la décision concernant la suspension et que l'article 4.8.20 du Code flamand de l'aménagement du territoire concerne la procédure préalable à la décision sur la suspension. Le deuxième moyen concerne toutefois exclusivement la procédure suivant la décision sur la suspension, à laquelle l'article 4.8.20 du Code flamand de l'aménagement du territoire est étranger. Etant donné qu'aucune critique n'est dirigée contre la procédure préalable à la décision sur la suspension, le moyen est irrecevable en tant qu'il vise l'article 4.8.20 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Le Gouvernement flamand allègue ensuite que la disposition attaquée n'est critiquée que dans la mesure où le délai dans lequel la partie qui a introduit le recours ou la partie défenderesse doivent introduire une demande de continuation après la décision sur la suspension est réduit à quinze jours. Ce délai est critiqué en soi (limitation de l'accès à un juge et violation de l'obligation de *standstill* en ce qui concerne la protection juridictionnelle en matière d'environnement) et par comparaison avec le délai de trente jours applicable dans la procédure devant le Conseil d'Etat.

Concernant l'éventuelle discrimination, le Gouvernement flamand relève que le simple fait que le législateur fédéral ait fixé, dans une procédure dont le règlement ressortit à sa compétence, une règle qui s'écarterait des règles fixées par le législateur décentral, dans une procédure dont le règlement relève de la compétence de ce dernier, n'est pas discriminatoire en soi.

En ce qui concerne l'éventuelle limitation du droit d'accès à un juge et la possible violation de l'obligation de *standstill*, le Gouvernement flamand répond que, pour ne pas être déchu de l'instance, la partie concernée doit seulement introduire une demande de continuation et n'est pas contrainte de développer une quelconque argumentation à cet égard. Les travaux préparatoires confirment ce point. Une simple demande de continuation dans les quinze jours ne peut dès lors pas être considérée comme une restriction disproportionnée du droit d'accès à un juge. De même, le constat que ce délai n'est pas suspendu pendant les vacances judiciaires n'y change rien. En effet, la règle générale veut que les délais continuent également à courir pendant les vacances judiciaires; une exception a seulement été prévue pour le délai d'appel ou d'opposition et non pour les autres délais, et encore seulement lorsque ce délai prend cours et expire pendant les vacances judiciaires (article 50 du Code judiciaire). De plus, la partie concernée qui n'a pas introduit une demande de continuation dans les délais conserve la faculté de demander à être entendue pour démontrer, par exemple, qu'il y a eu cas de force majeure ou d'erreur invincible.

Concernant l'absence d'un délai imposé au Conseil pour les contestations des autorisations pour prendre sa décision, le Gouvernement flamand considère que cette observation n'est pas pertinente. De surcroît, la disposition attaquée porte sur la procédure qui suit la suspension alors que la règle qui est utilisée pour la comparaison concerne la procédure préalable en matière de suspension, de sorte que les deux procédures ne sont pas comparables.

A.4.3. Les parties requérantes observent que la répartition actuelle des compétences n'oblige pas le législateur décentral flamand à conserver la réglementation fédérale mais que cela ne signifie pas que le législateur décentral flamand ne doit pas respecter les dispositions et principes conventionnels et constitutionnels précités. La compétence décentral n'est pas illimitée.

Par ailleurs, les parties requérantes considèrent que la réduction du délai à quinze jours ne réduira pas sensiblement la durée de la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations. En effet, une procédure devant ledit Conseil dure en moyenne un an, de sorte qu'une réduction du délai de quinze jours n'entraînerait pas un gain de temps considérable. Qui plus est, la partie demanderesse devant le Conseil doit désormais acquiescer simultanément le droit de mise au rôle pour une procédure de suspension et le droit de mise au rôle pour une procédure d'annulation, alors qu'elle court le risque de voir son affaire être rayée du rôle si elle n'a pas déposé une demande de continuation dans le délai de quinze jours, après la décision de suspension.

A.4.4. Le Gouvernement flamand observe que les parties requérantes n'ont pas répondu, dans leur mémoire en réponse, au constat que le moyen n'est dirigé que contre l'article 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire et non contre l'article 4.8.20 du même Code, de sorte que le moyen doit être présumé ne concerner que l'article 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Etant donné que les parties requérantes n'ont pas développé d'arguments supplémentaires, dans leur mémoire en réponse, concernant l'éventuelle inconstitutionnalité du bref délai de quinze jours, le Gouvernement flamand renvoie à son mémoire.

A.5.1. Le troisième moyen des parties requérantes traite de l'éventuelle violation, par l'article 4.8.34, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, inséré par l'article 5, attaqué, du décret du 6 juillet 2012, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec ses articles 144, 145, 151, 152, 154, 160 et 161, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit de l'indépendance du juge et des juridictions. Selon les parties requérantes, le principe fondamental de l'indépendance des juges implique que, même si le pouvoir exécutif est généralement compétent pour nommer les juges, seul le législateur formel peut fixer le statut de ceux-ci. Le législateur décentral ne montre pas, et les parties requérantes n'aperçoivent pas, pourquoi le décret n'a pas lui-même fixé le statut pécuniaire du Conseil pour les

contestations des autorisations. L'indépendance des conseillers dudit Conseil doit être d'autant plus garantie que le mécanisme de la « boucle administrative », que le Conseil pour les contestations des autorisations actionne lui-même, sans débat contradictoire, et qu'il propose à l'organe administratif ayant accordé le permis, peut désormais amener le justiciable à avoir des doutes quant à l'indépendance et à l'impartialité du Conseil.

A.5.2. Le Gouvernement flamand observe en premier lieu que la disposition attaquée est conforme à la disposition décrétable précédemment en vigueur. De plus, l'objectif du décret du 6 juillet 2012 n'était pas de réaliser toutes les réformes souhaitables, mais seulement celles qui étaient les plus urgentes. Une importante réforme des juridictions administratives flamandes est en effet en préparation.

Si la Cour décidait néanmoins d'annuler l'article 4.8.34, § 2, attaqué, du Code flamand de l'aménagement du territoire, le Gouvernement flamand demande que les effets de cet article soient maintenus. Une annulation rétroactive affecterait évidemment les droits acquis des juges concernés. Une annulation immédiate, sans maintien, paralyserait en outre totalement l'administration de la justice dans ce domaine, ce qui entraverait tout à fait l'accès au juge.

A.5.3. Les parties requérantes attirent l'attention de la Cour sur le fait que le Conseil pour les contestations des autorisations est instauré depuis le 15 mai 2009, de sorte que cela n'a aucun sens de violer à nouveau, quatre ans plus tard, les compétences réservées au législateur et de justifier cette violation en invoquant une importante réforme des juridictions administratives flamandes.

A.5.4. Le Gouvernement flamand souhaite informer la Cour que le Gouvernement flamand a donné son approbation de principe, le 26 avril 2013, à un avant-projet de décret relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes et que celui-ci est soumis au Conseil d'Etat pour avis. Cet avant-projet uniformise les règles de procédure devant les juridictions administratives. Après son entrée en vigueur, certaines des différences invoquées par les parties requérantes entre le Conseil pour les contestations des autorisations et la Cour environnementale de la Région flamande n'existeront plus.

- B -

B.1.1. Le recours en annulation est dirigé contre l'article 5 du décret 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 ». Cette disposition a remplacé l'ensemble du chapitre VIII « Conseil pour les Contestations des Autorisations » du titre IV du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.1.2. Par cette modification, le législateur décrétable voulait :

« [...] accélérer et rendre la procédure devant le Conseil plus efficace, par quelques modifications ciblées. Les modifications peuvent *grosso modo* être réparties en trois groupes : compétences, procédure et fonctionnement.

Concrètement, les modifications 'procédurales' proposées concernent un règlement adéquat de la procédure de suspension, l'introduction d'une procédure de traitement simplifié pour les recours aisés à trancher et la possibilité pour le Conseil d'infliger une amende pour cause de recours manifestement illégitime.

Les modifications apportées au fonctionnement concernent notamment la composition, la création d'un fondement légal pour la désignation temporaire de conseillers de complément.

[...]

[...] Il est observé préalablement que l'objectif n'est pas de régler tout dans les moindres détails dans le Code flamand de l'aménagement du territoire. La réglementation figurant dans le décret sera limitée à l'essentiel. Le Gouvernement flamand reçoit chaque fois une délégation appropriée pour procéder à l'exécution de ces règles et à leur mise en œuvre détaillée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 3).

Quant au premier moyen, relatif au « traitement simplifié »

B.2. Le premier moyen est pris de la violation par l'article 4.8.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par la disposition attaquée, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes généraux de bonne administration de la justice, plus précisément le droit à un recours effectif, le droit d'accès à un juge, le droit à un procès public et le droit de défense, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 144, 145, 148, 149, 160 et 161 de la Constitution.

Selon les parties requérantes, la violation découlerait (1) de l'absence d'une audience publique, (2) de l'absence de débat contradictoire, (3) de l'absence d'une obligation de motivation, (4) de l'absence d'un prononcé public, (5) du constat que le président de chambre propose le « traitement simplifié » et décide de celui-ci, (6) du constat que seul un délai d'ordre s'applique à la proposition du président de chambre tandis qu'un court délai de déchéance de 15 jours est imposé à la partie requérante et (7) de l'éventuelle absence d'un dossier administratif. A l'appui de leur moyen, les parties requérantes comparent la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations avec la procédure devant le Conseil d'Etat et avec la procédure devant la Cour environnementale de la Région flamande.

B.3.1. L'article 4.8.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 du décret du 6 juillet 2012, dispose :

« § 1er. Après l'enregistrement d'une requête, le président du Conseil ou le conseiller désigné par lui peut examiner d'office si le recours est inutile, manifestement irrecevable ou que le Conseil est manifestement incompétent.

Le greffier transmet les constatations du Conseil au demandeur.

§ 2. Le demandeur dispose d'une échéance de quinze jours qui prend cours le jour suivant la notification, visée au paragraphe 1er, alinéa deux, pour introduire une note de justification. Cette note de justification est limitée aux constatations citées au paragraphe 1er.

§ 3. Le Conseil peut décider que l'affaire est prise en considération sans procédure ultérieure.

Le Conseil se prononce immédiatement sur l'irrecevabilité manifeste du recours, sur son incompétence manifeste ou sur l'inutilité du recours.

Lorsque le Conseil ne décide pas que le recours est manifestement irrecevable ou inutile ou qu'il est manifestement incompétent, la procédure est poursuivie, conformément aux articles suivants ».

Un recours est considéré comme inutile lorsqu'il perd son objet durant la procédure, entre autres parce que l'arrêté attaqué a été annulé, rapporté, abrogé ou remplacé (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 13).

B.3.2. La disposition instaure une procédure de traitement simplifiée des recours qui sont inutiles ou manifestement irrecevables et des recours pour lesquels le Conseil est manifestement incompétent.

B.3.3. Avant l'instauration de cette procédure simplifiée, tous les recours, sans exception, devaient suivre la procédure ordinaire, même s'il s'avérait d'emblée, à la simple lecture de la requête, que le recours était irrecevable ou qu'il ne pouvait raisonnablement exister aucun doute quant à l'incompétence du Conseil.

L'instauration de la procédure simplifiée a été justifiée comme suit :

« La création d'une procédure adaptée, permettant au Conseil de trancher rapidement de telles affaires simples, sans les diverses notes qui doivent être échangées au cours de la procédure ordinaire, entraînera une augmentation de l'efficacité. Il va de soi qu'il faut que le requérant bénéficie toutefois du contradictoire » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 6).

« Cette procédure est basée sur le régime applicable devant le Conseil d'Etat.

Il a déjà été jugé que le régime antérieur appliqué au Conseil d'Etat ne portait pas atteinte à l'égalité des armes, aux droits de la défense et au principe du débat contradictoire. Cette

jurisprudence peut être étendue à la procédure plus récente devant le Conseil d'Etat et à celle devant le Conseil pour les contestations des autorisations » (*ibid.*, p. 13).

B.4. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes, dans des circonstances différentes, n'est pas discriminatoire en soi. Il ne serait question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.5. Le droit à un recours effectif, le droit d'accès au juge et le droit à un procès public font partie du droit à un procès équitable et, par conséquent, des droits de défense. Ces droits peuvent être subordonnés à des conditions, qui ne peuvent cependant aboutir à restreindre ces droits de manière telle qu'ils s'en trouvent atteints dans leur substance même.

B.6.1. Il découle de l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 1° à 6°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui énumère les différentes personnes intéressées qui peuvent introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations, que toute personne physique ou morale à qui la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement est susceptible de causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients peut exercer un recours.

Compte tenu de ce large accès au Conseil pour les contestations des autorisations, le législateur décrétoal a voulu éviter que ce Conseil se trouve dans l'impossibilité de traiter dans un délai raisonnable les recours introduits, parce qu'il doit respecter, pour le traitement de chaque recours, les règles formulées aux articles 4.8.15 à 4.8.32 du Code flamand de l'aménagement du territoire et dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2012 relatif à la procédure devant le Conseil pour les contestations d'autorisations.

Il ressort des travaux préparatoires du décret du 6 juillet 2012 que le législateur décrétoal a entendu garantir le respect des droits de défense en prévoyant la notification des constatations du Conseil pour les contestations des autorisations à la partie requérante et en introduisant la possibilité pour la partie requérante de déposer une note de justification (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 12). Ces constatations du Conseil pour les contestations des

autorisations n'ont d'autre objet que de notifier à la partie requérante l'existence d'un problème d'irrecevabilité manifeste, d'incompétence manifeste ou d'inutilité du recours introduit.

Le principe général d'une bonne administration de la justice implique en principe le droit à une audience publique, mais ce droit n'est pas absolu, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence relative à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dont il est déduit un même droit :

« 41. Cela étant, l'obligation de tenir une audience publique n'est pas absolue (*Håkansson et Sturesson* c. Suède, 21 février 1990, § 66, série A n° 171-A). L'article 6 n'exige pas nécessairement la tenue d'une audience dans toutes les procédures. Tel est notamment le cas pour les affaires ne soulevant pas de question de crédibilité ou ne suscitant pas de controverse sur les faits qui auraient requis une audience, et pour lesquelles les tribunaux peuvent se prononcer de manière équitable et raisonnable sur la base des conclusions présentées par les parties et d'autres pièces (voir, par exemple, *Döry* c. Suède, n° 28394/95, § 37, 12 novembre 2002; *Pursiheimo* c. Finlande (déc.), n° 57795/00, 25 novembre 2003; à comparer avec *Lundevall* c. Suède, n° 38629/97, § 39, 12 novembre 2002; *Salomonsson* c. Suède, n° 38978/97, § 39, 12 novembre 2002; voir aussi l'arrêt *Göç* c. Turquie [GC], n° 36590/97, § 51, CEDH 2002-V, où la Cour a jugé que le requérant aurait dû avoir la possibilité d'expliquer oralement les souffrances qu'il avait subies car celles-ci étaient pertinentes pour la détermination du montant de l'indemnité à accorder).

42. Par ailleurs, la Cour reconnaît que les autorités nationales peuvent tenir compte d'impératifs d'efficacité et d'économie, jugeant par exemple que l'organisation systématique de débats peut constituer un obstacle à la particulière diligence requise en matière de sécurité sociale et, à la limite, empêcher le respect du délai raisonnable visé à l'article 6, § 1 (arrêt *Schuler-Zraggen* c. Suisse, 24 juin 1993, § 58, série A n° 263, et les affaires auxquelles il se réfère). Si la Cour a d'abord souligné, dans plusieurs affaires, que dans une procédure se déroulant devant un tribunal statuant en premier et dernier ressort, une audience doit avoir lieu à moins que des circonstances exceptionnelles justifient de s'en dispenser (voir, entre autres, les arrêts *Håkansson et Sturesson*, précité, § 64, *Fredin* c. Suède (n° 2), 23 février 1994, §§ 21-22, série A n° 283-A, et *Allan Jacobsson* c. Suède (n° 2), 19 février 1998, § 46, Recueil 1998-I), elle a par la suite précisé que l'existence de pareilles circonstances dépend essentiellement de la nature des questions dont les tribunaux internes se trouvent saisis, et non de la fréquence des litiges où celles-ci se posent. Cela ne signifie pas que le rejet d'une demande tendant à la tenue d'une audience ne puisse se justifier qu'en de rares occasions (*Miller* c. Suède, n° 55853/00, § 29, 8 février 2005). Il convient ici, comme en toute autre matière, d'avoir égard avant tout au principe d'équité consacré par l'article 6, dont l'importance est fondamentale (voir, *mutatis mutandis*, *Pélissier et Sassi* c. France [GC], n° 25444/94, § 52, CEDH 1999-II, et *Sejdovic* c. Italie [GC], n° 56581/00, § 90, CEDH 2006-II) » (CEDH, grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila* c. Finlande, §§ 41-42).

La possibilité de prendre en compte des motifs de simplification de la procédure est également admise en matière d'aménagement du territoire (CEDH, 18 juillet 2013, *Schädler-Eberle c. Autriche*, §§ 97-109).

L'article 4.8.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire prévoit un traitement simplifié du recours, qui porte uniquement sur l'irrecevabilité manifeste ou l'inutilité du recours et sur l'incompétence manifeste du Conseil pour les contestations des autorisations. Comme il a déjà été mentionné, un recours est considéré comme inutile lorsqu'il perd son objet durant la procédure, entre autres parce que l'arrêté attaqué a été annulé, rapporté, abrogé ou remplacé. Il découle de la nature même des questions de droit soulevées dans le cadre du traitement simplifié qu'il peut y être répondu simplement sur la base des pièces introduites. L'obligation d'organiser une audience publique porterait atteinte à l'objectif d'efficacité de la procédure, étant donné que le traitement accéléré d'affaires simples, qui est le but poursuivi, serait à nouveau compromis.

L'absence d'audience publique ne porte dès lors pas une atteinte disproportionnée aux droits de la partie requérante devant le Conseil pour les contestations des autorisations. La possibilité dont dispose la partie requérante d'exposer son point de vue, dans une note justificative, sur le problème soulevé garantit de manière suffisante le caractère contradictoire de la procédure.

B.6.2. Etant donné que l'obligation de motivation s'applique tant aux juridictions judiciaires qu'aux juridictions administratives, la différence de traitement invoquée par les parties requérantes en la matière est inexistante.

B.6.3. Quant à la publicité du prononcé, l'article 4.8.28, § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose que tous les prononcés du Conseil pour les contestations des autorisations sont publics, sans faire à cet égard de distinction, selon que le prononcé fait suite à une procédure de traitement simplifié ou à une procédure ordinaire.

Par conséquent, la différence de traitement invoquée par les parties requérantes n'existe pas.

Il résulte de ce qui précède que le moyen, en ses quatre premières branches, n'est pas fondé.

B.6.4.1. La cinquième branche du premier moyen repose sur le constat que la décision sur l'irrecevabilité manifeste, l'incompétence manifeste ou l'inutilité serait prise par le président, ou le conseiller que celui-ci aura désigné, qui aura également soulevé cette irrecevabilité manifeste, incompétence manifeste ou inutilité.

B.6.4.2. Une bonne administration de la justice garantit au justiciable que sa cause soit entendue par un juge indépendant et impartial. Ceci implique non seulement que le juge doit être impartial, mais aussi qu'il y ait suffisamment de garanties pour exclure tout doute légitime quant à l'impartialité de ce dernier. Une violation du principe d'impartialité ne requiert pas que la preuve de la partialité soit apportée; une apparence de partialité peut suffire.

A cet égard, selon la Cour européenne des droits de l'homme, l'optique du justiciable « entre en ligne de compte mais ne joue pas un rôle décisif. L'élément déterminant consiste à savoir si les appréhensions de l'intéressé peuvent passer pour objectivement justifiées » (CEDH, 21 décembre 2000, *Wettstein c. Suisse*, § 44).

Pour apprécier si le principe d'impartialité a été suffisamment pris en compte dans le cadre du traitement simplifié, il y a lieu d'avoir égard à la nature et aux effets du constat d'un traitement simplifié et à l'ensemble de la procédure. Il convient de tenir compte notamment de la composition et de l'organisation du Conseil pour les contestations des autorisations.

B.6.4.3. Le principe d'impartialité est violé lorsqu'un membre du Conseil pour les contestations des autorisations doit statuer dans une affaire dont il a déjà connu auparavant dans une autre qualité. Cependant, toute intervention préalable du juge n'est pas de nature à éveiller, chez le justiciable, une présomption justifiée de partialité. Pour que le principe

d'impartialité soit méconnu, cette intervention du juge doit être de nature à créer l'impression qu'il a préjugé du fond de l'affaire.

B.6.4.4. L'article 4.8.14, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose que c'est le président, ou un conseiller désigné par lui, qui examine d'office si le recours est inutile, est manifestement irrecevable ou si le Conseil est manifestement incompétent. Le greffier transmet les constatations à la partie requérante. Après réception de la note de justification de la partie requérante, le Conseil peut ensuite décider soit que l'affaire doit être délibérée sans autre procédure, soit que le recours introduit est recevable ou n'est pas inutile ou relève de la compétence du Conseil, auquel cas la procédure ordinaire est poursuivie.

L'examen, par le président ou le conseiller désigné, en vue de l'application du traitement simplifié, peut être comparé à une exception ou un moyen soulevé d'office, sur lequel le juge statue après que la partie requérante a pu exposer son point de vue à ce sujet. Le juge qui soulève le problème de recevabilité, d'inutilité ou d'incompétence doit veiller à ne pas formuler le constat de manière péremptoire, mais avec la circonspection propre aux exceptions d'office. L'obligation de remplacer le président ou le conseiller qui a procédé à l'examen d'office par un autre membre du Conseil des contestations des autorisations pour la suite de procédure porterait atteinte à l'objectif d'efficacité de la procédure, étant donné que le traitement accéléré d'affaires simples, qui est le but poursuivi, serait à nouveau compromis.

Le premier moyen, en sa cinquième branche, n'est pas fondé.

B.6.5. La sixième branche du premier moyen concerne le délai indéterminé qui vaut pour l'examen d'office du recours et le délai de déchéance qui s'applique à la partie requérante pour introduire une note de justification.

La procédure de traitement simplifié ne peut s'appliquer que lorsque il s'avère « sur la base d'une simple lecture de la requête ou des pièces jointes » que le recours est inutile ou manifestement irrecevable ou ne relève manifestement pas de la compétence du Conseil (voy.

le rapport au Gouvernement flamand accompagnant l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2012 relatif à la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations) et, de surcroît, la note de justification doit se borner aux constatations du Conseil, de sorte qu'un délai de quinze jours ne saurait être qualifié de déraisonnable pour réfuter les constatations faites après une simple lecture de la requête.

En outre, le Conseil pour les contestations des autorisations admet, à l'instar de la jurisprudence du Conseil d'Etat, que ce délai de déchéance puisse être dépassé, en application du principe général de droit selon lequel la sévérité du décret peut être atténuée en cas de force majeure ou d'erreur invincible.

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

B.6.6. Enfin, quant à l'éventuelle absence du dossier administratif, il suffit de renvoyer à ce qui a été dit en B.6.5 concernant le champ d'application de la procédure de traitement simplifié. Ce n'est que dans la mesure où une simple lecture de la requête ou des pièces jointes fait apparaître que le recours introduit est inutile ou manifestement irrecevable ou ne relève manifestement pas de la compétence du Conseil pour les contestations des autorisations qu'il peut être fait application de la procédure de traitement simplifié. Il résulte de la nature de ce constat que la décision de justice peut être prise sans consulter le dossier administratif.

Le premier moyen, en sa septième branche, n'est pas fondé.

Quant au deuxième moyen, relatif à la demande de suspension

B.7. Le deuxième moyen est pris de la violation, par les articles 4.8.19 et 4.8.20 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été remplacés par la disposition attaquée, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes généraux de bonne administration de la justice, plus précisément le droit d'accès à un juge, le droit à un recours effectif, le droit de défense et le droit d'égalité des armes, avec les articles 6

et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 144, 145, 160 et 161 de la Constitution, en ce que le délai de déchéance de quinze jours dans lequel les intéressés, en concertation avec leur avocat, doivent déposer une demande de continuation, comparé au délai de trente jours qui s'applique dans la procédure devant le Conseil d'Etat, serait trop court pour adopter un point de vue motivé.

B.8.1. Les articles 4.8.19 et 4.8.20 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tels qu'ils ont été remplacés par l'article 5 du décret du 6 juillet 2012, disposent :

« Art. 4.8.19. Lorsque le conseil a suspendu la décision contestée, le défendeur ou la partie intervenante doit introduire une demande de continuation de la procédure dans une échéance de quinze jours. Lorsqu'aucune demande de continuation n'est introduite, le conseil peut annuler la décision contestée, conformément à une procédure accélérée fixée par le Gouvernement flamand.

Lorsque le Conseil n'a pas suspendu la décision contestée, le demandeur doit introduire une demande de [continuation] dans une échéance de quinze jours. Lorsqu'il n'introduit pas de demande de continuation, il s'applique à son égard une présomption irréfragable de renonciation au recours.

Le délai de quinze jours prend cours le jour suivant la notification de l'arrêt se prononçant sur la suspension.

Art. 4.8.20. Le Gouvernement flamand fixe les modalités concernant le traitement de la demande de suspension ».

B.8.2. Les articles précités font partie de la sous-section 4 (« Suspension ») de la section 3 (« Procédure ») dudit Code. L'article 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire traite de la procédure accélérée qui suit la décision du Conseil pour les contestations des autorisations sur la suspension demandée et l'article 4.8.20 du même Code traite de la procédure préalable à la décision relative à la suspension.

B.8.3. Selon les travaux préparatoires, « la pratique des deux années de travail précédentes a montré que la procédure [était] réglée de façon trop sommaire et insuffisante dans le Code flamand de l'aménagement du territoire » pour « garantir aux parties au procès une procédure efficace et de qualité, en ce compris le traitement du dossier dans un délai raisonnable ». Un exemple patent de lacune à cet égard était, selon le législateur décréteur, les « règles très sommaires de la demande de suspension » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 2). La mise en œuvre de la procédure de suspension a été exposée comme suit :

« En outre, suivant l'exemple de la procédure devant le Conseil d'Etat, la procédure d'annulation ne sera poursuivie que si la partie qui aura succombé dans la procédure de suspension dépose une demande de continuation. Si le Conseil a ordonné la suspension, le défendeur ou la partie intervenante devront demander la continuation pour ne pas voir la décision relative au permis attaqué annulée selon une procédure accélérée. Si la demande de suspension est rejetée, c'est alors le requérant qui doit demander la continuation; à défaut, il sera présumé de manière irréfragable avoir renoncé à son recours. C'est le 'couperet' principal dans la procédure qu'instaure la présente proposition » (*ibid.*, p. 6).

« Cette demande de continuation constitue de cette manière un filtre vers la procédure d'annulation. Les parties doivent ainsi prendre un rôle plus actif dans la procédure » (*ibid.*, p. 15).

L'utilisation du terme « peut » dans l'article 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire n'implique pas que le Conseil pour les contestations des autorisations dispose d'un pouvoir d'appréciation :

« Ce pouvoir d'appréciation est limité aux cas de force majeure ou d'erreur invincible. C'est pourquoi le verbe 'pouvoir' a été utilisé. Pour le surplus, il ne dispose d'aucune marge de manœuvre supplémentaire » (*ibid.*, p. 16).

B.8.4. Dans la proposition de décret originale, il était prévu un délai de déchéance de trente jours, tel qu'il s'applique également devant le Conseil d'Etat. Par voie d'amendement, le délai figurant à l'article 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire a été modifié. Il a été précisé que l'abrègement du délai à quinze jours ne violerait pas les droits des parties au procès.

« Ce délai sert uniquement à transmettre au Conseil une demande de continuation formelle sans qu'il faille transmettre au Conseil des pièces quant au fond de l'affaire.

Dans l'hypothèse où il appartient à la partie défenderesse ou à la partie intervenante de déposer la demande de continuation, il s'agit d'une formalité très simple à remplir.

Dans l'hypothèse où c'est la partie requérante qui doit déposer la demande de continuation, le délai de dépôt d'une note en réponse rédigée par la partie défenderesse et le dépôt d'un exposé écrit par la partie intervenante ne débutera, selon le règlement de la procédure, qu'après la signification à toutes les parties en cause de la demande de continuation de la procédure par la partie requérante » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/3, p. 10).

B.9. Le deuxième moyen ne concerne que le délai de déchéance de quinze jours, que les parties requérantes jugent trop court et qui, de surcroît, ne serait pas suspendu durant les vacances judiciaires, et non l'article 4.8.20 du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui délègue au Gouvernement flamand le pouvoir de fixer les modalités du traitement de la demande de suspension.

Le deuxième moyen peut uniquement être réputé concerner l'article 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire, de sorte qu'il est irrecevable en ce qui concerne l'article 4.8.20 du même Code.

B.10.1. Il ressort des travaux préparatoires qu'en instaurant une « procédure-couperet » supplémentaire, dont le respect peut aisément être vérifié par le Conseil pour les contestations des autorisations, le législateur décrétoal poursuit un objectif légitime, celui de limiter, quant au fond, l'examen du Conseil pour les contestations des autorisations aux seules actions qui, à l'issue d'un premier examen au cours de la procédure de suspension, sont susceptibles d'annulation (article 4.8.3 du Code flamand de l'aménagement du territoire).

La Cour doit toutefois veiller à ce que la mesure attaquée ne porte pas atteinte de manière disproportionnée au droit d'accès à un juge, eu égard notamment aux effets que la violation de ce droit peut emporter pour la situation des parties au procès.

B.10.2. Un délai de déchéance de quinze jours, qui débute le jour suivant le jour de la signification de l'arrêt de suspension, oblige les parties concernées à adopter une attitude très active au cours de la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Même si ces parties sont seulement invitées à déposer une demande de continuation formelle, sans prise de position quant au fond, un délai de forclusion aussi court pourrait être de nature à porter atteinte aux droits de la défense s'il ne leur permet pas de se concerter de manière satisfaisante avec leur avocat; il ne constitue en tout cas pas une mesure pertinente au regard de l'objectif poursuivi par le législateur décrétoal, étant donné que la brièveté du délai est de nature à amener les parties à introduire dans tous les cas une demande de continuation, privant ainsi la « procédure-couperet » de son utilité.

B.11. Le deuxième moyen est fondé.

Quant au troisième moyen, relatif à l'indépendance des membres du Conseil pour les contestations des autorisations

B.12. Le troisième moyen est pris de la violation, par l'article 4.8.34, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec ses articles 144, 145, 151, 152, 154, 160 et 161, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général de droit de l'indépendance du juge et des juridictions, en ce qu'il délègue au Gouvernement flamand le pouvoir de fixer les rémunérations, allocations et indemnités des conseillers.

B.13.1. L'article 4.8.34, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, inséré par l'article 5 du décret du 6 juillet 2012, dispose :

« Les conseillers reçoivent la rémunération, les allocations et les indemnités que fixe le Gouvernement flamand ».

B.13.2. Il ressort des travaux préparatoires que le nouvel article 4.8.34, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire reproduit l'ancien article 4.8.5, § 2 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 21).

En outre, le rapport observe que « la question d'une réglementation décrétable des rémunérations n'est pas examinée. Il semble recommandé, aux auteurs de la proposition, de ne pas inscrire ce point dans la présente proposition de décret mais de l'examiner quant au fond lors de l'élaboration de la juridiction administrative flamande » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/4, p. 13).

B.13.3. Il apparaît des travaux préparatoires du décret du 27 mars 2009 adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien que « le Gouvernement flamand [règle lui-même] le statut pécuniaire des conseillers mais s'inspirera à cet égard de fonctions ayant des responsabilités et une importance analogues au sein de l'autorité flamande. On pense à un régime au sein de l'échelle A311, laquelle s'applique aux secrétaires généraux, aux administrateurs généraux, aux administrateurs-délégués ou bien à

certains responsables du personnel du secrétariat d'un conseil consultatif stratégique » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 216).

B.14.1. Le seul fait que le Conseil pour les contestations des autorisations ne fasse pas partie du pouvoir judiciaire ne permet pas de conclure qu'il ne doit pas satisfaire aux exigences d'indépendance et d'impartialité, ainsi qu'il a été rappelé en B.6.4.2. Le principe général de droit selon lequel le juge doit être indépendant et impartial s'applique en effet à toutes les juridictions.

B.14.2. L'article 146 de la Constitution dispose que « nulle juridiction contentieuse ne peut être établi[e] qu'en vertu d'une loi ». L'article 161 de la Constitution dispose qu'« Aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi ».

Il découle de ces dispositions constitutionnelles, ainsi que de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 28 novembre 2002, *Lavents c. Lettonie*, § 114) que le législateur compétent doit régler lui-même les principes essentiels. En font partie, dans le cadre de la création d'une juridiction, en vue de son indépendance, les traitements de ses membres, quoique, en la matière, la référence à une échelle ou à un barème peut suffire.

En confiant l'intégralité du système de rémunération au Gouvernement flamand, l'article attaqué viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les dispositions constitutionnelles précitées et avec le principe général de droit de l'indépendance du juge.

B.15. Le troisième moyen est fondé.

B.16.1. En cas d'annulation de la disposition attaquée, le Gouvernement flamand demande d'en maintenir les effets.

B.16.2. Afin d'assurer la continuité et la sécurité juridique, les effets de l'article 4.8.34, § 2, du Code de l'aménagement du territoire sont maintenus jusqu'à l'entrée en vigueur du décret de la Région flamande du 4 avril 2014 « relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes », et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2014.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, dans l'article 4.8.19, alinéas 1er, 2 et 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire, 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 mots « quinze jours »;

- annule l'article 4.8.34, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, inséré par l'article 5, précité, du décret du 6 juillet 2012;

- maintient les effets de l'article 4.8.34, § 2, annulé, du Code flamand de l'aménagement du territoire jusqu'à l'entrée en vigueur du décret de la Région flamande du 4 avril 2014 « relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes », et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2014;

- rejette le recours pour le surplus.

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 30 juin 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt