

Numéro du rôle : 5769
Arrêt n° 149/2014 du 9 octobre 2014

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 23, § 3, du décret de la Région flamande du 28 juin 1985 « relatif à l'autorisation anti-pollution », posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 225.707 du 5 décembre 2013 en cause de Gunther Lambrichts contre la Région flamande, avec comme partie intervenante la SA « JM Recycling », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 12 décembre 2013, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 23, § 3, du décret [de la Région flamande] du 28 juin 1985 ' relatif à l'autorisation anti-pollution ', tel que remplacé par l'article 17 du décret du 23 décembre 2010 ' portant diverses mesures en matière de l'environnement et de la nature ', viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que, sur la base du paragraphe 3, alinéa 1er, de la disposition précitée, les personnes physiques et les personnes morales auxquelles la décision prise en premier ressort doit être notifiée individuellement disposent d'un délai complet de 30 jours pour introduire un recours administratif, alors qu'à l'égard de ceux qui dépendent de la publicité par affichage, le paragraphe 3, alinéa 2, de la même disposition fait courir le délai de recours à compter du jour qui suit celui au cours duquel il a été procédé à l'affichage de la décision ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Gunther Lambrichts, assisté et représenté par Me P. Jongbloet, avocat au barreau de Bruxelles;
- la SA « JM Recycling », assistée et représentée par Me K. Geelen et Me W. Moonen, avocats au barreau de Hasselt;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Bronders, avocat au barreau de Bruges.

Par ordonnance du 18 juin 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 9 juillet 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 9 juillet 2014.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La partie requérante devant le Conseil d'Etat demande l'annulation de la décision prise le 21 décembre 2011 par le chef du service compétent en matière de permis d'environnement, déclarant irrecevable, pour tardiveté, le recours introduit par la partie requérante contre la décision, prise le 11 août 2011 par la députation de la province de Limbourg, de délivrer un permis d'environnement à la SA « JM Recycling » pour l'exploitation d'un parc à turbines éoliennes.

Sur la base de l'article 23, § 3, du décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution, un recours contre l'octroi d'un permis d'environnement doit être introduit dans un délai de 30 jours après le premier jour de la publication de la décision attaquée. En ce qui concerne ceux qui dépendent de la publicité par affichage, le recours doit être introduit dans un délai de trente jours après le premier jour auquel il a été procédé à l'affichage de la décision contestée.

Selon la partie requérante devant le Conseil d'Etat, les tiers intéressés qui dépendent de la publicité d'une telle décision par affichage sont ainsi lésés par rapport aux personnes informées individuellement de la décision, de sorte que le principe constitutionnel d'égalité est violé et qu'il s'indique d'interroger la Cour à titre préjudiciel sur cette différence de traitement. Le Conseil d'Etat constate que la Cour n'a pas encore répondu à une question préjudicielle à ce sujet et accède dès lors à la demande.

III. *En droit*

- A -

Point de vue de la partie requérante devant le Conseil d'Etat

A.1.1. Avant sa modification par le décret du 23 décembre 2010, l'article 23, § 3, du décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution prévoyait qu'un recours contre une décision de la députation permanente relative à une demande d'autorisation devait être introduit dans un délai de 30 jours après la publication de la décision incriminée. Conformément à l'interprétation que le Conseil d'Etat a donnée à cette disposition dans son arrêt n° 197.447 du 29 octobre 2009, ce délai prenait cours, pour les personnes qui dépendaient de la publicité par affichage, après expiration du délai d'affichage. Selon cette jurisprudence, lorsque la publicité consiste en un affichage à durée déterminée, elle n'est pas parfaite tant que ce délai n'a pas expiré.

A.1.2. Sur la base de la disposition en cause, le recours doit aujourd'hui être introduit dans un délai de trente jours après le premier jour auquel il a été procédé à l'affichage de la décision contestée. La publicité à destination des tiers intéressés par un affichage d'une durée déterminée équivaut à une information au moyen d'une copie. La finalité d'un affichage d'une durée déterminée consiste à donner aux tiers intéressés la possibilité de prendre connaissance de la décision. Du fait de la disposition en cause, le délai de recours est réduit pour chaque personne intéressée qui n'a pas pris connaissance de la décision contestée à compter du premier jour suivant l'affichage. Le tiers intéressé qui prend connaissance de la décision d'autorisation le dernier jour du délai d'affichage ou dans les jours qui précèdent celui-ci n'a plus la possibilité d'introduire un recours, vu que le délai d'affichage comme le délai de recours prennent fin le même jour.

A.1.3. Il existe dès lors une différence de traitement non justifiée entre, d'une part, les personnes qui sont informées individuellement de la décision relative au permis par une communication et disposent d'un délai de recours complet de trente jours, et, d'autre part, les personnes qui peuvent uniquement prendre connaissance de cette décision par l'affichage qui en est fait et qui disposent d'un délai de recours moindre si elles n'ont pas pris connaissance de cette décision à compter du premier jour suivant l'affichage. La disposition en cause impose une obligation de vigilance manifestement déraisonnable au tiers intéressé, dont les intérêts ne sauraient pourtant être considérés comme inférieurs aux intérêts du demandeur du permis ou des autorités, lesquels sont informés individuellement de la décision de la députation permanente.

Point de vue de la partie intervenante devant le Conseil d'Etat

A.2.1. Le législateur décrétole a modifié la disposition en cause pour remédier aux problèmes d'interprétation qu'avait suscités l'ancienne version du texte. La jurisprudence n'est plus pertinente à cet égard, en ce que l'interprétation du Conseil d'Etat à laquelle renvoie la partie requérante concernait cette version antérieure.

A.2.2. Les tiers intéressés, d'une part, et le demandeur du permis d'environnement et les instances consultatives, d'autre part, ne se trouvent pas dans une situation comparable, de sorte que la différence de traitement ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Le demandeur du permis et les pouvoirs publics concernés sont connus de l'autorité qui délivre les permis et peuvent être informés personnellement de la décision relative à la demande. En revanche, les tiers intéressés qui pourraient subir des nuisances par suite des travaux autorisés ne sont pas connus, de sorte que l'on ne saurait reprocher au législateur décréteil qu'il prévoie une publicité par affichage à l'attention de ces derniers.

A.2.3. A supposer qu'il faille admettre que les catégories de justiciables concernées sont tout de même comparables, la différence de traitement est raisonnablement justifiée. Elle repose sur un critère objectif puisque le demandeur du permis et les instances publiques concernées sont connus de l'autorité alors que les tiers intéressés ne sauraient être identifiés. La différence est aussi pertinente en ce sens que le législateur décréteil peut partir du principe que, pour cette dernière catégorie, l'affichage constitue une forme de publicité adéquate. Le fait que le délai de trente jours prenne cours le premier jour après l'affichage de la décision de la députation permanente ne porte aucune atteinte disproportionnée à la possibilité, pour les tiers intéressés, d'introduire un recours administratif. En vertu de l'article 31 de l'arrêt du Gouvernement flamand du 6 février 1991 « fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique », l'autorité chargée de l'affichage doit attester celui-ci et les tiers intéressés peuvent réclamer l'attestation d'affichage, ce qui leur permet de connaître avec certitude le point de départ du délai de recours. La durée de ce délai leur permet d'introduire un recours dans les temps. A l'appui de ce point de vue, il peut être renvoyé aux arrêts de la Cour constitutionnelle n^{os} 8/2011, du 27 janvier 2011, et 11/2012, du 25 janvier 2012.

Point de vue du Gouvernement flamand

A.3.1. La thèse de la partie requérante devant le Conseil d'Etat selon laquelle le point de départ du délai de recours pour les tiers intéressés qui dépendent de la publicité par affichage de la décision relative à la demande de permis discriminerait ceux-ci par rapport aux catégories de personnes auxquelles la décision administrative doit être notifiée individuellement ne saurait être suivie.

A.3.2. Afin d'éviter l'insécurité juridique, il est raisonnablement justifié que le délai de recours débute à une date indépendante du comportement des tiers intéressés. L'affichage et l'attestation d'affichage offrent suffisamment de certitude quant au point de départ de ce délai. Eu égard également à l'objectif qui consiste à offrir le plus rapidement possible au demandeur du permis une certitude quant à sa demande, il est justifié que le délai débute le premier jour qui suit l'affichage. Lors de la modification de la disposition en cause, le législateur décréteil a souligné que le fait de ne faire débiter le délai de recours qu'à l'expiration du délai d'affichage, ce qui était le point de vue du Conseil d'Etat à propos de l'ancienne version du texte, ralentissait déraisonnablement la procédure d'autorisation. Il a également été souligné que le fait de fixer le point de départ du délai de recours au premier jour suivant l'affichage rejoint une méthode déjà utilisée depuis longtemps, qui a posé peu de problèmes par le passé, même dans les cas où un délai de recours plus court était prévu.

A.3.3. Pour justifier la différence de traitement qui fait l'objet de la question préjudicielle, il peut également être renvoyé aux arrêts de la Cour constitutionnelle n^{os} 8/2011, du 27 janvier 2011, et 11/2012, du 25 janvier 2012.

- B -

B.1.1. L'article 23 du décret de la Région flamande du 28 juin 1985 « relatif à l'autorisation anti-pollution » dispose :

« § 1er. Un recours auprès de la députation du conseil provincial, qui statuera dans un délai de quatre mois après réception de la réclamation, est ouvert contre toute décision relative aux demandes d'autorisation prise en première instance par le collège des bourgmestre et échevins.

§ 2. Un recours auprès du Gouvernement flamand qui statuera dans un délai de cinq mois [après] réception de la réclamation, est ouvert contre toute décision relative aux demandes d'autorisation prise en première instance par la députation du conseil provincial.

§ 3. Le recours doit être introduit par lettre recommandée dans un délai de trente jours après le premier jour de la notification de la décision contestée.

En ce qui concerne ceux qui dépendent d'une notification par affichage, le recours doit être introduit par lettre recommandée dans un délai de trente jours après le premier jour auquel il a été procédé à l'affichage de la décision contestée ».

B.1.2. Avant sa modification par l'article 17 du décret du 23 décembre 2010 « portant diverses mesures en matière de l'environnement et de la nature », l'article 23, § 3, du décret précité du 28 juin 1985 disposait :

« Le recours visé aux §§ 1er et 2 doit être introduit par lettre recommandée dans un délai de trente jours après la publication de la décision incriminée ».

B.1.3. Selon l'arrêt n° 197.447 du 29 octobre 2009 du Conseil d'Etat, cette disposition devait être interprétée en ce sens que, pour les tiers intéressés qui dépendent de la publicité par affichage pour être informés d'une décision relative au permis, le délai de trente jours court à compter de l'expiration du délai d'affichage. Selon cette jurisprudence, si la publicité consiste en un affichage d'une durée déterminée, elle n'est en effet pas complète tant que ce délai n'a pas expiré.

B.1.4. A la suite de cet arrêt, le législateur décrétoal a décidé de modifier l'article 23, § 3, du décret du 28 juin 1985 dans le sens indiqué en B.1.1. Le législateur décrétoal a justifié la nécessité de cette modification comme suit :

« Cette position peut poser de graves problèmes quant au respect de tous les délais dans le traitement ultérieur des recours (notification du recours d'un tiers à l'exploitant, procédure de consultation, décision, publicité) : l'affichage de la décision dure 30 jours et est suivi d'un délai de 30 jours pour introduire un recours, lequel délai peut éventuellement être prolongé de 14 jours supplémentaires en application de l'article 19bis du décret (demande incomplète).

Lorsqu'un autre recours recevable est introduit au début de la période d'affichage, deux mois et demi peuvent donc s'être déjà écoulés avant que l'on puisse réellement commencer à examiner le second recours.

Pour continuer à garantir la clarté et l'efficacité de toutes les dispositions procédurales en vigueur, il convient dès lors d'adapter au plus vite le texte des articles 23, § 3, et 26, § 3, du décret relatif à l'autorisation anti-pollution » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 665/1, pp. 6 et 7).

B.2.1. La juridiction *a quo* demande à la Cour si la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que les personnes physiques et les personnes morales auxquelles la décision relative au permis doit être notifiée individuellement disposent d'un délai complet de 30 jours pour introduire un recours administratif, alors qu'à l'égard de ceux qui dépendent de la publicité par affichage, le délai de recours commence à courir après le premier jour auquel il a été procédé à l'affichage. Lorsque, dans ce dernier cas, les tiers intéressés n'ont pas eu connaissance de la décision relative au permis le premier jour suivant l'affichage, le délai de recours dont ils disposent sera par conséquent toujours plus court que le délai de recours dont disposent les personnes qui sont averties individuellement de cette décision.

B.2.2. Il ressort des faits et de la décision de renvoi qu'il s'agit, en l'espèce, d'une autorisation anti-pollution qui devait être octroyée par la députation permanente pour un établissement de première classe, au sens de l'article 9, § 2, du décret du 28 juin 1985.

B.3.1. Comme indiqué en B.1.4, le délai de recours qui commence à courir le jour qui suit la notification individuelle ou l'affichage répond au souci d'accélérer le cours de la procédure et d'offrir une sécurité juridique au demandeur du permis, le plus rapidement possible.

B.3.2. La différence de traitement est raisonnablement justifiée en ce qui concerne la nature de la notification de la décision relative au permis. Le demandeur du permis et les pouvoirs publics concernés peuvent être immédiatement identifiés par l'autorité qui accorde le permis. Tel n'est pas le cas pour les tiers intéressés qui risqueraient de subir directement des nuisances par suite des travaux autorisés. Dans leur cas, le législateur décrétoal pouvait raisonnablement estimer que l'affichage constitue une forme de publicité adéquate pour informer les personnes intéressées de l'existence de la décision relative au permis.

B.3.3. Le législateur décrétoal a pu tenir compte, d'une part, du fait que lorsqu'il s'agit soit de grands projets, l'on sait suffisamment qu'ils font l'objet d'un permis et que, lorsqu'il s'agit de projets de moindre importance, leurs répercussions sont limitées à l'environnement direct du lieu concerné par la demande de permis. Il a pu, d'autre part, considérer que l'octroi d'un permis d'environnement relatif à un établissement de première classe doit être précédé par une enquête publique, laquelle doit faire l'objet d'une large publicité qui permet que les tiers intéressés soient informés du projet en cause et de la suite qui lui est donnée. On peut ainsi admettre que les tiers intéressés peuvent avoir connaissance de la décision relative au permis dans un très bref délai à compter de l'affichage.

B.3.4. Il ressort de ce qui précède que le législateur décrétoal a poursuivi un équilibre entre, d'une part, la nécessité d'une procédure efficace offrant la sécurité juridique au demandeur du permis dans un délai raisonnable et, d'autre part, le souci d'informer rapidement et clairement les tiers intéressés au sujet des projets envisagés. Le délai de recours s'élevant à trente jours, le droit d'accès au juge des tiers intéressés n'est pas limité de manière disproportionnée, puisque ce délai prend cours à compter du premier jour qui suit l'affichage.

B.4. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 23, § 3, du décret de la Région flamande du 28 juin 1985 « relatif à l'autorisation anti-pollution » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 9 octobre 2014.

Le greffier,

Le président

F. Meersschaut

A. Alen