

Numéro du rôle : 6068
Arrêt n° 157/2015 du 4 novembre 2015

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 82 du décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, introduit par D.Q. et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 23 octobre 2014 et parvenue au greffe le 24 octobre 2014, un recours en annulation de l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 82 du décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes (publié au *Moniteur belge* du 1er octobre 2014, deuxième édition) a été introduit par D.Q., l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », L.M. et H.B., tous assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- D.Q., assisté et représenté par Me P. Vande Castele;
- la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et Frank Mols, assistés et représentés par Me J. Bosquet, avocat au barreau d'Anvers;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me M.E. Storme, avocat au barreau de Gand.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 15 juillet 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, 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 16 septembre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 16 septembre 2015.

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. D.Q. expose qu'en sa qualité de propriétaire d'un fonds attenant à une parcelle pour laquelle Frank Mols a demandé un permis de lotir au nom de la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen », il a introduit une réclamation dans le cadre de l'enquête publique ouverte à la suite de cette demande de permis de lotir. La commune lui a signalé par lettre que la demande de permis de lotir a été refusée.

Le demandeur, Frank Mols, a introduit un recours auprès de la députation contre la décision de refus du collège des bourgmestre et échevins.

Bien que D.Q. déclare ne pas avoir été informé de l'introduction de ce recours, il a déposé un mémoire en intervention auprès de la députation. Il affirme que sa demande d'être avisé de la date de l'audience de la députation est restée sans réponse.

Il a constaté par hasard que le Conseil pour les contestations des autorisations avait publié sur son site Web un arrêt n° A/2014/0175, du 11 mars 2014, dans lequel le Conseil décidait que le recours introduit contre la décision de refus de la députation était fondé.

A la suite de son recours en cassation contre cet arrêt, le Conseil d'Etat, par son arrêt n° 228.690 du 7 octobre 2014, a posé une question préjudicielle à la Cour.

A.2.1. Les parties requérantes invoquent un moyen unique, pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution par l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Le nouvel article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire, remplacé par l'article 82 du décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes (ci-après : décret du 4 avril 2014), reprend en grande partie les termes de l'ancien article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

A.2.2. Dans la première branche du moyen, les parties requérantes dénoncent le fait que l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire limite la possibilité d'intervenir dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations aux « personnes, visées à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er », dudit Code. Cette dernière disposition mentionne en particulier « 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 ».

Cette définition restrictive a pour conséquence que seules les personnes qui ont intérêt à introduire un recours en annulation devant le Conseil pour les contestations des autorisations peuvent intervenir, à l'exclusion d'autres personnes – parmi lesquelles D.Q. – qui déclarent avoir un intérêt, en tant que riverains, à la solution de l'affaire, mais qui ne peuvent pas intervenir parce que la députation a refusé le permis de lotir et qu'ils n'auraient pas d'intérêt à introduire un recours auprès du Conseil pour les contestations des autorisations.

Le législateur décréte ainsi le juge administratif de statuer en ayant connaissance de la position de ceux qui veulent défendre la décision contestée.

Les parties requérantes relèvent que devant le Conseil d'Etat, en vertu de l'article 21*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, toute personne qui dispose d'un intérêt à la solution de l'affaire peut intervenir. Il ne se justifie pas de ne pas prévoir la même possibilité dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

Les parties requérantes renvoient à l'arrêt n° 228.692 rendu le 7 octobre 2014 par le Conseil d'Etat et font valoir qu'un intéressé peut être entendu en qualité de « partie intéressée » au sens de l'article 4.7.23, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans la procédure menée devant la députation, alors que l'article 4.8.21 du même Code limite la possibilité d'intervention devant le Conseil pour les contestations des autorisations. On exclut ainsi des intéressés qui peuvent pourtant être impliqués dans la procédure devant la députation.

Selon les parties requérantes, l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire viole dès lors les articles 10, 11 et 23 de la Constitution en refusant à ces personnes la qualité de parties intervenantes.

A.2.3. Dans une seconde branche de leur moyen, les parties requérantes dénoncent plus spécifiquement la violation de l'article 23 de la Constitution, qui garantit le droit à la protection d'un environnement sain et le droit à la protection de la santé.

Selon les parties requérantes, la protection juridique en cas de litiges concernant les droits à la protection d'un environnement sain et de la santé doit permettre au juge de prendre une décision en ayant connaissance du point de vue de ceux qui souhaitent défendre la décision initiale de l'autorité. On ne peut pas exclure ceux qui n'avaient pas d'intérêt à agir devant la députation contre la décision de refus de la commune.

Pour les motifs énoncés à propos des griefs qu'elles ont formulés concernant la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, les parties requérantes estiment que, *mutatis mutandis*, l'article 23 de la Constitution est également violé.

A.2.4. Dans une troisième branche de leur moyen, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec la Convention d'Aarhus et avec la directive 2011/92/EU du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, qui garantissent le droit de participation du public.

Les parties requérantes se réfèrent à nouveau à l'arrêt n° 228.692, précité, du Conseil d'Etat, dans lequel celui-ci rappelle que le juge national « peut interpréter les critères prévus par le droit interne conformément aux objectifs de l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus » (traduction libre).

Selon les parties requérantes, le principe d'égalité, lu en combinaison avec la Convention d'Aarhus et avec la directive 2011/92/UE, est violé en ce que l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire réserve le droit d'intervenir devant le Conseil pour les contestations des autorisations aux personnes visées par l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, à l'exclusion des personnes susceptibles d'être parties intéressées, au sens de l'article 4.7.23 du même Code, qui peuvent être entendues dans la procédure devant la députation.

A.3.1. Le Gouvernement flamand observe que l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire et l'article 20 du décret flamand du 4 avril 2014 ont la même portée, étant donné que le décret visé à l'article 2, 1°, b), auquel l'article 20 précité fait référence, est le Code flamand de l'aménagement du territoire.

Dans les deux cas, la disposition citée est l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui désigne les personnes qui peuvent introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations, parmi lesquelles « 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 ».

Selon le Gouvernement flamand, le moyen repose sur une lecture erronée de l'article 4.8.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, lu en combinaison avec l'article 4.8.11, § 1er, et avec l'article 4.7.23 du même Code.

A supposer qu'une autorisation puisse causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients à une personne et que celle-ci ait introduit une réclamation contre la demande d'autorisation, il y a lieu en effet d'appliquer les règles suivantes dans les différents cas de figure possibles :

a) si l'autorisation est accordée, cette personne peut introduire un recours devant la députation conformément à l'article 4.7.21, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire;

b) si l'autorisation est refusée et qu'un recours a été introduit devant la députation, la personne peut, si elle a introduit une réclamation contre la demande d'autorisation, demander à être entendue et elle devient une « partie intéressée » dans la procédure (article 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire, comme l'a interprété le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 228.692 précité);

c) si la députation accorde l'autorisation ou rejette le recours contre l'autorisation accordée, la personne peut introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations, conformément à l'article 4.8.11, § 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, en tant que personne à qui l'autorisation peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients, à tout le moins si elle avait demandé à la députation d'être entendue;

d) si la députation refuse l'autorisation après que la personne a introduit un recours contre la décision initiale d'octroi de l'autorisation, cette personne peut toujours intervenir devant le Conseil pour les contestations des autorisations, en qualité de « 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 », comme en atteste l'arrêt n° A/2014/0012, du 14 janvier 2014, du Conseil pour les contestations des autorisations. Cela correspond également au texte du décret et ne peut pas être interprété en ce sens qu'il doit déjà y avoir une autorisation mais en ce sens que cela inclut également l'hypothèse dans laquelle il n'y a pas encore

d'autorisation mais que l'on peut subir des désagréments ou des inconvénients si une autorisation devait en définitive être accordée, à la suite d'une annulation de la décision de refus. Dans ce cas, il n'y a certes pas encore de désagréments ou d'inconvénients, mais il est toujours possible d'en encore en subir;

e) si la députation refuse à nouveau l'autorisation, cependant que la personne avait demandé à être entendue à la suite d'un recours introduit contre la décision initiale de refus, il y a lieu d'appliquer exactement les mêmes règles que celles prévues dans l'hypothèse d). Cela ressort clairement de l'arrêt n° A/2013/0753, du 17 décembre 2013, du Conseil pour les contestations des autorisations.

Le Gouvernement flamand considère dès lors que la différence de traitement dénoncée par les parties requérantes est inexistante. Il ne peut donc y avoir de limitation du droit à la protection d'un environnement sain.

Le Gouvernement flamand conclut que le moyen est défectueux dans toutes ses branches.

A.3.2. Enfin, le Gouvernement flamand relève que le premier requérant ne se trouve dans aucune des hypothèses a) à e) énoncées ci-dessus, étant donné qu'il n'est pas intervenu dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations, parce que, selon ses dires, il a seulement eu connaissance de l'existence de cette procédure après la publication de l'arrêt rendu par ce Conseil.

Selon le Gouvernement flamand, ce problème est totalement étranger aux dispositions attaquées.

Il n'y a donc pas lieu de tenir compte de ce problème spécifique dans le cadre du contrôle normatif abstrait effectué à la suite d'un recours en annulation, à tout le moins dans la mesure où l'intérêt de cette partie requérante à introduire ce recours n'est pas contesté.

Quant à savoir si ce problème est pertinent dans le cadre d'une procédure préjudicielle, le Gouvernement flamand renvoie à l'affaire qui est pendante devant la Cour sous le n° 6063.

A.4.1. La SA « Louis Mols Algemene aannemingen » et Frank Mols ont introduit un mémoire afin d'intervenir devant la Cour.

Frank Mols a déposé, en sa qualité d'administrateur délégué de la SA « Louis Mols Algemene Aannemingen », la demande de permis de lotir contre laquelle D.Q. a introduit une réclamation. La SA « Louis Mols Algemene Aannemingen » et Frank Mols déclarent avoir un intérêt à intervenir, étant donné qu'ils sont également parties à l'affaire dans laquelle le Conseil d'Etat a posé une question préjudicielle portant sur la même disposition. Ils ont été invités par le greffe de la Cour à déposer un mémoire dans le cadre du présent recours.

A.4.2. Les parties intervenantes font tout d'abord valoir que les deuxième, troisième et quatrième parties requérantes ne justifient d'aucun intérêt à leur recours.

A.4.3. En ce qui concerne le fond de l'affaire, elles estiment en premier lieu qu'il n'existe pas, en l'espèce, de catégories comparables de personnes.

La question préjudicielle part d'une comparaison entre des personnes auxquelles la décision d'autorisation contestée devant le Conseil pour les contestations des autorisations peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients et d'autres personnes que celles visées par l'article 4.8.11, § 1er, du Code flamand pour l'aménagement du territoire, qui peuvent introduire un recours auprès du Conseil pour les contestations des autorisations ou souhaitent intervenir devant cette juridiction.

Selon les parties intervenantes, il y a toutefois lieu d'interpréter l'article 4.8.11, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire en ce sens que seules les personnes susceptibles d'être affectées directement ou indirectement par la décision sur laquelle la juridiction statue, peuvent intervenir. La catégorie de personnes visée par le décret coïncide avec les personnes qui ont un intérêt à la solution du litige.

Les parties intervenantes se réfèrent aux arrêts n^{os} A/2013/0753, du 17 décembre 2013, et A/2014/012, du 14 janvier 2014, dans lesquels le Conseil pour les contestations des autorisations a estimé que le souhait d'un tiers intéressé d'éviter l'annulation du refus d'une autorisation suffit pour intervenir.

Cette interprétation conforme à la Constitution permettrait de conclure qu'il n'y a pas de différence de traitement.

A.4.4. A titre subsidiaire, les parties intervenantes estiment que la différence de traitement repose sur un critère objectif et adéquat, à savoir les désagréments ou inconvénients quelconques qu'une décision d'autorisation peut ou non faire subir.

Une intervention qui vise à soutenir la décision de refus d'une autorisation ne représente qu'un intérêt hypothétique.

La mesure est également proportionnée à l'objectif qui consiste à éviter l'*actio popularis* fondée sur un intérêt purement hypothétique.

Selon les parties intervenantes, les parties requérantes considèrent à tort que l'auteur d'une réclamation qui veut empêcher l'annulation d'une décision de refus d'une demande de permis de lotir ne subirait pas, directement ou indirectement, des désagréments. Le Conseil pour les contestations des autorisations n'a pas statué en ce sens. D.Q. n'est même pas intervenu devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Le fait qu'il n'a pas été informé par le greffe est étranger aux dispositions législatives attaquées.

A.4.5. Les parties intervenantes font par ailleurs valoir que le moyen, en ce qu'il est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, est dénué de fondement, étant donné que le droit d'accès au juge est garanti par l'article 13 de la Constitution et non par son article 23.

La protection de l'environnement et l'obligation de *standstill* contenues dans l'article 23 de la Constitution ne concernent pas des règles se rapportant à l'accès à une juridiction. De plus, le décret du 4 avril 2014 n'a ni modifié ni restreint l'accès au juge.

A.4.6. Selon les parties intervenantes, le contrôle au regard des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec la Convention d'Aarhus et avec la directive 2011/92/UE, ne conduit pas à une autre conclusion, étant donné qu'aucune discrimination entre des catégories comparables de personnes ne peut être démontrée.

Les parties intervenantes se réfèrent à l'arrêt n° 228.692 précité, dans lequel le Conseil d'Etat a jugé que des personnes auxquelles l'acceptation d'une demande de permis peut causer directement ou indirectement des désagréments et qui ont déposé une réclamation et demandé à être entendues dans le cadre du recours administratif doivent être considérées comme des intéressés.

Toutefois, la situation dans laquelle un tiers intéressé doit être entendu dans le cadre du recours administratif diffère fondamentalement de celle d'une personne qui introduit un recours auprès du Conseil pour les contestations des autorisations en tant que juridiction administrative.

En effet, dans le cadre d'un recours administratif, le tiers intéressé peut peser sur l'affaire, parce qu'en raison de l'effet dévolutif, la députation peut prendre une décision sur l'octroi d'une autorisation. Dans le cadre d'un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations contre une décision de refus d'une autorisation, un tiers intéressé peut intervenir et ses droits sont en tout état de cause sauvegardés parce qu'en cas d'annulation, il pourra à nouveau être entendu lorsque la députation reconsidérera la demande.

A.5. D.Q. déclare avoir introduit un mémoire dans l'affaire n° 6063, qui porte sur une question préjudicielle concernant l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire, avant sa modification par le décret du 4 avril 2014.

Dans la présente affaire n° 6068, il est l'un des requérants.

Il souligne que le nouvel article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire est identique, quant à son contenu, à l'ancienne disposition qui est en cause dans l'affaire n° 6063.

Il déclare s'associer au recours en annulation et demande à la Cour de déclarer ce recours fondé.

A.6.1. Les parties requérantes soulignent la connexité entre les affaires n^{os} 6063 et 6068, puisque les versions successives de l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire ont un contenu identique.

Cependant, il s'agit de dispositions décrétales distinctes.

A.6.2. Les parties requérantes constatent que les parties intervenantes contestent l'intérêt des deuxième, troisième et quatrième parties requérantes.

Elles soulignent que la jurisprudence de la Cour est établie en ce sens que l'intérêt d'une seule partie requérante suffit et que l'intérêt de la première partie requérante n'est pas contesté.

A titre subsidiaire, elles déclarent qu'H.B. est impliqué dans des procédures devant le Conseil d'Etat et devant le Conseil pour les contestations d'autorisations à propos d'une autorisation pour une piste de ski dans une zone naturelle.

Elles déclarent ensuite que l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkepen » a, en vertu de son objet statutaire, un intérêt à agir devant la Cour, et que la Cour a déjà accepté cet intérêt précédemment.

A.6.3. En réponse à l'argumentation du Gouvernement, qui fait valoir que l'on peut donner aux dispositions attaquées une interprétation conforme et extensive, comme l'a fait le Conseil pour les contestations des autorisations dans deux arrêts de 2013 et 2014, les parties requérantes allèguent que la référence à ces deux arrêts n'est pas pertinente.

Le fait demeure que, durant la même période, le Conseil pour les contestations des autorisations n'a pas admis le premier requérant D.Q. en tant que partie intervenante et que ce dernier ignorait tout de cette procédure.

Dans les arrêts précités, le Conseil pour les contestations des autorisations devait se prononcer sur la recevabilité de demandes d'intervention. Dans la présente cause, D.Q. a été complètement ignoré en dépit de la réclamation qu'il a introduite au cours de l'enquête publique et du mémoire en intervention qu'il a introduit devant la députation. En l'espèce, il ne s'agit pas de savoir si une demande d'intervention concrète devant le Conseil pour les contestations des autorisations pouvait être déclarée recevable mais si ce Conseil ne devait pas considérer quelqu'un comme D.Q. comme partie intervenante sur la base du dossier administratif.

A.6.4. Les parties requérantes constatent que le Gouvernement flamand demande d'interpréter les dispositions attaquées de manière conforme, en ce sens que les termes « chacune des personnes mentionnées à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire » désigneraient toute personne ayant un intérêt à la solution de l'affaire, de sorte que la différence de traitement serait inexistante.

Elles observent qu'à l'époque, le Conseil pour les contestations des autorisations n'a pas informé D.Q. par écrit, simplement parce qu'il n'était pas partie intervenante au sens de l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire, ni ne pouvait l'être. En effet, il n'avait aucun intérêt à agir contre la décision de la députation refusant l'autorisation et n'avait donc pas la qualité de « personne visée à l'article 4.8.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire ».

Les parties requérantes sont d'avis que l'interprétation conforme, *contra legem*, demandée par le Gouvernement flamand n'est pas acceptable. En revanche, l'interprétation extensive donnée par le Gouvernement flamand ouvre la porte à une *actio popularis* déguisée.

A.6.5. Les parties requérantes soutiennent qu'en affirmant qu'elles partent d'une lecture erronée des dispositions attaquées et en défendant une interprétation *contra legem*, le Gouvernement flamand reconnaît que l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire viole les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

A.6.6. A la thèse sur la comparabilité soutenue par les parties intervenantes, les parties requérantes répondent qu'il y a en l'espèce une différence entre les personnes qui ont un intérêt à introduire un recours contre la décision contestée – et qui sont donc des parties intéressées au sens de l'article 4.8.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire – et toutes les autres personnes dont l'intervention est exclue, en particulier celles qui, par la décision contestée de la députation, ont obtenu satisfaction et qui ne peuvent introduire un recours en annulation contre cette décision.

Contrairement aux parties intervenantes, les parties requérantes estiment par ailleurs qu'une comparaison peut bien être faite aussi entre l'intérêt de personnes à intervenir devant le Conseil d'Etat et l'intérêt des personnes à intervenir devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

A.6.7. Les parties requérantes contestent le point de vue défendu par les parties intervenantes selon lequel la mesure viserait à éviter des interventions qui ne peuvent avoir aucun effet utile sur la situation de la personne qui introduit la demande. Un tel objectif ne peut être admis.

Pour les parties requérantes, il n'est pas pertinent d'établir une distinction entre ceux qui soutiennent le recours introduit contre l'autorité et ceux qui soutiennent la décision de l'autorité. En outre, ce critère n'est pas proportionné étant donné qu'il exclut l'intervention de ceux qui soutiennent l'administration et qui ont bel et bien un intérêt à la solution du litige.

A.6.8. En réponse à la thèse soutenue par les parties intervenantes, selon laquelle il n'y aurait qu'un intérêt « hypothétique » à soutenir la décision de l'autorité, les parties requérantes répètent que la figure juridique générale de l'intervention vise à permettre l'accès au débat à tous ceux qui ont un intérêt à la solution du litige, dans quelque sens que ce soit.

Les parties requérantes rejettent les considérations des parties intervenantes à propos de l'article 4.8.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire, étant donné que le recours ne porte pas sur cette disposition mais sur l'article 4.8.21 du même Code.

A.6.9. Les parties requérantes contestent la thèse des parties intervenantes selon laquelle le droit d'accès au juge ne serait pas lié à l'article 23 de la Constitution. La garantie constitutionnelle de protection de la santé ou d'un environnement sain englobe tous les aspects de cette protection abordés dans des procédures administratives ou juridictionnelles.

L'article 23 de la Constitution est également d'application et peut être violé sans qu'il faille discuter d'un éventuel *standstill*.

A.6.10. Par rapport à la position des parties intervenantes sur la violation de la Convention d'Aarhus et de la directive 2011/92/UE, les parties requérantes répondent que le droit d'accès au juge doit rester garanti, quelle que soit la décision prise par l'autorité.

A.6.11. Les parties requérantes font encore valoir qu'une annulation de l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne crée aucun problème. L'article 20, alinéa 1er, du décret du 4 avril 2014 suffit, puisqu'il prévoit que tout intéressé peut intervenir dans une procédure en cours.

A.7. Dans son dernier mémoire, D.Q. se rallie au mémoire en réponse des parties requérantes.

Il souligne que l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire limite la qualité de partie intervenante aux personnes visées à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, et notamment aux personnes à qui la décision d'autorisation pourrait causer des désagréments ou des inconvénients.

Selon lui, c'est justement pour ces raisons que le Conseil pour les contestations des autorisations ne l'a pas informé à l'époque, parce qu'il ne pouvait tout simplement pas être partie intervenante au sens de l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Il n'est pas acceptable de donner à présent à cette disposition une interprétation *contra legem*.

A.8. Le Gouvernement flamand affirme que le problème que les parties requérantes veulent dénoncer – et auquel le premier requérant serait confronté, comme en atteste l'affaire n° 6063 – n'a rien à voir avec l'article 4.8.21, attaqué, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Le problème vient de ce que le greffier du Conseil pour les contestations des autorisations a omis d'envoyer à D.Q., conformément à l'article 15 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 13 juillet 2012 relatif à la procédure devant le Conseil pour les contestations d'autorisations, une copie de la requête par laquelle un recours avait été introduit contre la décision de la députation refusant la demande de permis de lotir.

Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes reconnaissent que, compte tenu de l'interprétation donnée par la jurisprudence aux dispositions attaquées, la recevabilité des interventions qui adviennent ne pose aucun problème. Il existe seulement un problème d'information, dans la mesure où une partie qui pouvait effectivement intervenir ne l'a pas fait parce qu'elle n'avait pas connaissance de la procédure.

Dès lors que l'intervention de D.Q. eût été recevable s'il était intervenu – ce que les parties requérantes ne contestent pas –, il ne saurait y avoir aucun problème, selon le Gouvernement flamand, en ce qui concerne les dispositions attaquées.

Le problème concerne exclusivement la question de savoir quelle publicité doit être donnée au fait qu'une procédure a été intentée devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Ce problème n'est pas réglé dans les dispositions attaquées mais dans l'arrêté précité du 13 juillet 2012 réglant la procédure.

Le Gouvernement flamand affirme qu'une éventuelle annulation n'aurait nullement le résultat escompté par les parties requérantes. Si le décret prévoyait simplement que tout intéressé peut intervenir dans une procédure en cours, le résultat dans l'affaire n° 6063 serait toujours le même.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire et de l'article 82 du décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes.

B.2.1. Avant sa modification par le décret du 4 avril 2014, l'article 4.8.21, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, inséré par 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, disposait :

« § 1er. Chacun des intéressés, visés à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa premier, peut intervenir dans l'affaire.

Le Gouvernement flamand fixe de quelle manière il faut introduire une demande d'intervention. Il fixe les échéances qui ne peuvent être inférieures à vingt jours.

Le Gouvernement flamand fixe également les conditions de forme auxquelles doit répondre la requête. Il fixe quelles pièces doivent être jointes à la requête ».

B.2.2. En tant qu'il serait dirigé contre cette disposition, le recours n'est pas recevable *ratione temporis*, parce qu'il n'a pas été introduit dans le délai fixé par l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, qui est de six mois à partir de la publication de la disposition attaquée, publication qui a eu lieu en l'espèce dans le *Moniteur belge* du 24 août 2012.

B.3.1. L'article 82 du décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes (ci-après : décret du 4 avril 2014) dispose :

« L'article 4.8.21 du [Code flamand de l'aménagement du territoire], remplacé par le décret du 6 juillet 2012, est remplacé par la disposition suivante :

‘ Art. 4.8.21. Chacune des personnes, visées à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa premier, peut intervenir dans l'affaire. ’ ».

B.3.2. En tant que le recours introduit par lettre recommandée du 23 octobre 2014 tend à l'annulation de l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire tel qu'il a été remplacé par le décret du 4 avril 2014, publié au *Moniteur belge* du 1er octobre 2014, il est recevable *ratione temporis*.

B.4.1. L'article 4.8.11, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire auquel la disposition attaquée fait référence, dispose :

« § 1er. Les recours auprès du Conseil peuvent être introduits par les personnes suivantes :

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;

7° le Collège des Bourgmestre et Echevins pour les autorisations, délivrées dans les limites de la procédure particulière, à condition qu'il a émis un avis en temps voulu en vertu de l'article 4.7.26, § 4, alinéa premier, 2°, ou si à injuste titre aucun avis n'a été demandé.

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

B.4.2. L'article 20 du décret du 4 avril 2014, qui fait partie du chapitre 3 (« Procédure »), section 3 (« Dispositions applicables au Conseil pour les contestations des autorisations ») de ce décret, dispose :

« Tout intéressé peut intervenir dans une procédure en cours.

Le décret, visé à l'article 2, 1°, b), stipule les personnes qui sont des intéressés.

Le Gouvernement flamand arrête la procédure d'intervention.

Le Gouvernement flamand arrête les échéances qui ne peuvent être inférieures à vingt jours ».

Le membre de phrase « Le décret, visé à l'article 2, 1°, b) » désigne le Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.4.3. L'article 4.7.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose :

« § 1er. Un recours administratif organisé peut être introduit auprès de la Députation permanente de la province où est située la commune, contre la décision explicite ou tacite du Collège des bourgmestre et échevins par rapport à la demande d'autorisation. Lors du traitement du recours, la Députation permanente examine la demande dans son intégralité.

§ 2. Le recours visé au § 1er peut être introduit par les intéressés suivants :

1° le requérant de l'autorisation;

2° chaque personne physique ou morale à qui la décision contestée pourrait causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients;

3° les associations dotées d'une compétence procédurale qui agissent au nom d'un groupe dont les intérêts collectifs sont menacés ou lésés par la décision contestée, pour autant qu'elles disposent d'un fonctionnement durable et effectif conformément aux statuts;

[...] ».

B.4.4. L'article 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose dans sa version modifiée par l'article 61 du décret du 4 avril 2014 modifiant divers décrets relatifs à l'aménagement du territoire et à la politique foncière et immobilière :

« § 1er. La députation prend une décision quant au recours introduit en fonction du rapport du fonctionnaire urbaniste provincial. Cette décision est prise après que la députation ou son représentant autorisé a entendu oralement ou par écrit les parties intéressées, et ce, à la demande de ces dernières.

Le Gouvernement flamand peut fixer les modalités concernant la procédure d'audition.

§ 2. La Députation permanente prend ses décisions dans un délai de forclusion de septante-cinq jours, à compter du jour suivant la date de signification du recours. Ce délai de forclusion est prolongé jusqu'à cent cinq jours si une enquête publique relative sur la demande en degré de recours doit encore être menée ou si le droit d'audition oral ou écrit visé au § 1er, premier alinéa est appliqué. Le délai de forclusion est prolongé jusqu'à cent cinq jours si l'objet de la demande comprend des travaux de voirie et si le Gouverneur de la province utilise la possibilité de convoquer le Conseil communal conformément à l'article 4.2.25, alinéa deux.

Si aucune décision n'a été prise dans le délai de forclusion applicable, le recours est considéré comme ayant été rejeté.

§ 3. Une copie de la décision explicite ou une notification de la décision tacite est simultanément remise par envoi sécurisé et dans un délai de rigueur de dix jours à l'auteur du recours et au requérant de l'autorisation.

Une copie de la décision explicite ou une notification de la décision tacite sera également envoyée aux personnes ou instances suivantes, pour autant qu'elles ne soient pas elles-mêmes les auteurs du recours :

1° le Collège des bourgmestre et échevins;

2° le département;

3° les instances consultatives, citées dans l'article 4.7.16, § 1er, alinéa premier.

Une copie du dossier complet sera également transmise au département.

§ 4. Un avis indiquant que l'autorisation a été accordée sera affiché par le demandeur pendant une période de trente jours à l'endroit auquel a trait la demande d'autorisation. Le demandeur informe la commune immédiatement de la date de début de l'affichage. Le Gouvernement flamand peut, tant pour le contenu que pour la forme, imposer des exigences complémentaires auxquelles doit répondre l'affichage.

Le secrétaire communal ou son délégué veille à ce qu'il est procédé à l'affichage dans un délai de dix jours à compter à partir de la date de réception de la décision formelle ou de la notification de la décision tacite.

Le secrétaire communal ou son délégué fournit sur simple demande de tout intéressé, visé à l'article 4.7.21, § 2, une copie certifiée de l'attestation d'affichage.

[...] ».

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.5.1. Les parties intervenantes font valoir que les deuxième, troisième et quatrième parties requérantes ne justifient d'aucun intérêt à leur recours.

B.5.2. Il n'est pas nécessaire en l'espèce d'examiner l'intérêt des deuxième, troisième et quatrième parties requérantes puisque l'intérêt de la première partie requérante n'est pas contesté, ni contestable, d'autant plus qu'elle est également partie à l'affaire dans laquelle le Conseil d'Etat a posé à la Cour, par son arrêt n° 228.690, du 7 octobre 2014, une question préjudicielle à propos de l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Quant au fond

B.6. Dans la première branche du moyen unique, les parties requérantes allèguent que l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire viole les articles 10, 11 et 23 de la Constitution en ce qu'il prive les personnes qui ont introduit une réclamation contre une demande de permis et qui voulaient être impliquées dans le recours administratif devant la députation et dans le recours juridictionnel auprès du Conseil pour les contestations des autorisations de la qualité de partie intervenante dans la procédure devant ce Conseil, en ne mentionnant que les « personnes visées à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa premier » du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Selon une deuxième branche, l'article 23 de la Constitution serait violé en ce que ces personnes sont privées du droit d'intervenir devant le juge dans un litige qui porte sur le droit à la protection de la santé et d'un environnement sain.

Selon une troisième branche, il y aurait également violation des dispositions constitutionnelles précitées lues en combinaison 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 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, qui garantissent le droit de participation du public dans le contentieux environnemental.

Les trois branches du moyen unique sont examinées conjointement.

B.7. Contrairement à ce que font valoir les parties intervenantes, il y a lieu de vérifier si la différence de traitement entre, d'une part, les personnes qui sont mentionnées à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa premier, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui peuvent intervenir dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations en vertu de l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire et, d'autre part, les personnes qui ne peuvent pas intervenir dans cette procédure parce qu'elles ne sont pas mentionnées dans ledit article 4.8.11, § 1er, alinéa premier, et plus précisément parce qu'elles n'ont pas d'intérêt à agir contre la décision de la députation, est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.8. Les parties requérantes allèguent que le renvoi, par la disposition attaquée, à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, et en particulier à son 3°, limite la possibilité d'intervenir devant le Conseil pour les contestations des autorisations, en ce qui concerne les tiers intéressés, à « 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 ».

Dans cette interprétation, la possibilité d'intervenir devant le Conseil pour les contestations des autorisations est limitée aux personnes qui peuvent introduire un recours devant ce Conseil contre la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement prise par la députation et il est porté atteinte de manière injustifiée au principe général du droit d'accès au juge pour une catégorie d'intéressés.

Ceci est d'autant plus vrai que ni le Code flamand de l'aménagement du territoire ni aucune autre disposition décrétole ne prévoient une possibilité de former tierce opposition.

Des tiers, et en particulier des riverains, peuvent en effet avoir un intérêt à intervenir devant le Conseil pour les contestations des autorisations, même lorsque ce Conseil est saisi d'une décision de refus d'une demande d'autorisation, de validation ou d'enregistrement prise par la députation, qui ne leur cause pas de désagréments ou d'inconvénients, pour faire connaître leur point de vue, en l'occurrence pour défendre la décision de la députation qui est attaquée devant ce Conseil.

B.9.1. Selon le Gouvernement flamand, rejoint sur ce point par les parties intervenantes, la thèse des parties requérantes reposerait sur une lecture erronée de la disposition attaquée, qui, doit être lue en combinaison avec les articles 4.8.11, § 1er, et 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire. Dans l'interprétation qu'ils préconisent, l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne crée pas de différence de traitement entre les tiers intéressés qui souhaitent intervenir dans la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

B.9.2. Le Gouvernement flamand souligne que, par son arrêt n° 228.692, du 7 octobre 2014, le Conseil d'Etat a jugé :

« Si une personne physique ou morale à qui la décision d'acceptation de la demande de permis peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients introduit dans la procédure administrative régulière de première instance (art. 4.7.12 - 4.7.20 du Code flamand de l'aménagement du territoire) une réclamation au cours de l'enquête publique et demande à la députation, au cours de la procédure d'appel administrative (art. 4.7.21 – 4.7.25 du Code flamand de l'aménagement du territoire), d'être entendue oralement ou par écrit, et si sa demande vise à contester les actes et omissions de particuliers et d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement, cette personne est une ' [partie] intéressée ' visée à l'article 4.7.23, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire ».

L'article 4.7.23, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, cité en B.4.4, concerne les « parties intéressées » à la procédure administrative devant la députation. La disposition attaquée ne concerne pas cette procédure administrative mais la procédure juridictionnelle devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

B.9.3. Le Gouvernement flamand et les parties intervenantes se réfèrent par ailleurs à deux arrêts du Conseil pour les contestations des autorisations.

Par son arrêt n° A/2013/0753, du 17 décembre 2013, ce Conseil a jugé :

« Les parties intervenantes souhaitent intervenir en qualité de tiers pour plaider le rejet du recours en annulation. Contrairement à ce que soutient la partie requérante, les parties intervenantes démontrent qu'en leur qualité de riverains, elles ont un intérêt à la solution du litige. Si l'annulation de la décision contestée est prononcée, cela réactive l'obligation juridique de la partie défenderesse de se prononcer sur la demande de la partie requérante. Les parties intervenantes démontrent de manière convaincante et concrète quels désagréments et inconvénients cette annulation peut leur faire subir. On ne peut donc pas les priver de l'intérêt de participer au débat juridictionnel et, ce faisant, d'éviter une décision d'autorisation qui leur soit préjudiciable. La lecture défendue par la partie requérante de l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 3°, combiné avec l'article 4.8.19, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire reviendrait à limiter de façon disproportionnée le droit d'accès au juge.

La demande d'intervention est recevable » (www.rwo.be).

Les dispositions des articles 4.8.16 et 4.8.19 du Code flamand de l'aménagement du territoire mentionnées dans cet arrêt correspondent aux actuels articles 4.8.11 et 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Par son arrêt n° A/2014/0012, du 14 janvier 2014, le Conseil pour les contestations des autorisations a jugé :

« Les parties intervenantes ont introduit un recours auprès de la partie défenderesse et, à la suite de leur recours, la décision d'autorisation accordée initialement par le collège des bourgmestre et échevins a été réformée par la députation en une décision de refus. Cette décision de refus ne peut causer aux parties intervenantes des désagréments ou inconvénients directs. En effet, le recours introduit par les parties intervenantes auprès de la députation a été déclaré fondé et elles ont donc pour ainsi dire déjà obtenu satisfaction.

Toutefois, la figure juridique de l'intervention peut également être utilisée pour soutenir la décision de la partie défenderesse et réfuter dans cette perspective les moyens de la partie requérante. En effet, le recours introduit par la partie requérante peut potentiellement mener à l'annulation de la décision de refus de la députation.

Il est ainsi démontré que les parties intervenantes peuvent faire valoir un intérêt à intervenir. Elles souhaitent effectivement que le Conseil rejette le recours introduit contre la décision de refus. Statuer différemment équivaldrait à limiter de façon disproportionnée le droit d'accès au juge administratif » (www.rwo.be).

B.9.4. Selon cette jurisprudence la disposition attaquée est interprétée en ce sens que le renvoi effectué à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa premier, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire (« 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 ») vise également, en tant que personnes qui pourraient subir des désagréments ou des inconvénients, les personnes qui ont un intérêt à ce qu'une décision de rejet de la demande prise par la députation soit confirmée. Ces personnes peuvent donc intervenir, en tant que tiers intéressés, devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Ainsi interprété, l'article 4.8.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne crée pas la différence de traitement dénoncée par les parties requérantes.

Sous réserve de cette interprétation, le moyen n'est pas fondé.

B.10. Une lecture des articles 10 et 11 de la Constitution, en combinaison avec les autres dispositions mentionnées en B.6 ne conduit pas à une autre conclusion.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours, sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.9.4.

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 4 novembre 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen