

Numéros du rôle : 6187, 6190 et 6191
Arrêt n° 125/2016 du 6 octobre 2016

A R R E T

En cause : les recours en annulation partielle du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, introduits par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkepen » et autres, par l'ASBL « Natuurpunt, Vereniging voor natuur en landschap in Vlaanderen » et autres et par A.M. et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 20, 22 et 21 avril 2015 et parvenues au greffe les 21 et 23 avril 2015, des recours en annulation partielle du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement (publié au *Moniteur belge* du 23 octobre 2014) ont été introduits respectivement par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego », A.M., J.S., G. V.L., D.Q., A.C., D. V.W., H.B., L.M., M.A., D.M., J.C. et D.D., assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers, par l'ASBL « Natuurpunt, Vereniging voor natuur en landschap in Vlaanderen », l'ASBL « Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen », l'ASBL « Straatego » et l'ASBL « Ademloos », assistées et représentées par Me B. Vandromme, avocat au barreau de Courtrai, et par A.M., J.S., G. V.L., D.Q., A.C., D. V.W., H.B., L.M., M.A., D.M., J.C. et D.D., assistés et représentés par Me P. Vande Castele.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6187, 6190 et 6191 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 11 mai 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que les affaires étaient 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 1er juin 2016 et les affaires mises en délibéré.

A la suite de la demande du Gouvernement flamand d'être entendu, la Cour, par ordonnance du 2 juin 2016, a fixé l'audience au 29 juin 2016.

A l'audience publique du 29 juin 2016 :

- ont comparu :
 - . Me P. Vande Castele, pour les parties requérantes dans les affaires n^{os} 6187 et 6191;
 - . Me B. Vandromme, pour les parties requérantes dans l'affaire n^o 6190;
 - . Me K. Caluwaert, qui comparissait également *loco* Me B. Martel, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Affaire n° 6187

A.1. Les parties requérantes - trois ASBL distinctes et 12 particuliers - demandent l'annulation des articles 27, 62, 88, alinéa 1er, 90, § 2, 92, 336 et 386 du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement (ci-après : le décret sur le permis d'environnement). A l'appui de la recevabilité de la requête qu'elles ont déposée, les parties requérantes font valoir (1) la jurisprudence de la Cour sur la représentation en justice des personnes morales (arrêt n° 120/2014), (2) la jurisprudence de la Cour sur les conditions de recevabilité d'une requête collective (arrêt n° 162/2014), (3) les restrictions apportées par le décret attaqué au droit d'être entendu, (4) le constat que l'article 92, attaqué, du décret sur le permis d'environnement limite le droit d'être entendu au droit de demander à être entendu, (5) l'argument que le public concerné, visé à l'article 2, 1°, du décret sur le permis d'environnement, peut aussi avoir la qualité de requérant et/ou de demandeur, (6) l'intérêt du public concerné en cas de décision de refus de l'autorité locale, (7) les différentes citations des statuts des organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement, ainsi que (8) l'obligation faite par la Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus) aux particuliers et aux organisations non gouvernementales d'agir en justice pour la protection de l'environnement.

A.2. Dans l'affaire n° 6187, le moyen unique est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec la Convention d'Aarhus, notamment ses articles 2, 3, 6 et 9, avec le droit d'être entendu, avec le devoir d'audition, avec le droit à une participation correcte, avec le droit de défense ainsi que le droit à un débat contradictoire, avec le principe *audi alteram partem* et avec les principes généraux de diligence et de précaution, ainsi qu'avec l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE).

Selon les parties requérantes, les articles attaqués restreignent de manière injustifiée le droit d'être entendu parce que le décret n'instaure pas un droit d'être entendu mais seulement un droit de demander à être entendu, parce que le décret ne précise ni ne garantit que si le demandeur demande à être entendu, il faudra aussi demander l'intervention de tiers, et parce que le décret ne précise ni ne garantit que lorsqu'une partie est entendue, les autres parties doivent également être entendues. On peut donc parler d'une réduction des garanties actuelles, dans la mesure où les dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire et du décret flamand du 28 juin 1985 « relatif à l'autorisation écologique » (ci-après : le décret du 28 juin 1985) aujourd'hui explicitement abrogées prévoyaient des garanties plus larges, notamment un droit d'être entendu et la garantie que lorsqu'une partie a été entendue, toutes les autres parties doivent être et seront également entendues. Selon les parties requérantes, les avis rendus par les conseils consultatifs stratégiques, à savoir le Conseil consultatif stratégique flamand pour l'aménagement du territoire et le Conseil flamand de l'environnement et de la nature, contiennent les mêmes objections.

A.3.1. Dans la première branche du moyen unique, les parties requérantes font valoir que le droit d'être entendu constitue un droit fondamental visant à une préparation diligente et contradictoire de la décision, tant en première instance qu'en deuxième instance administrative. La Convention d'Aarhus garantit un droit de participation adéquate qui doit être interprété de façon très large (arrêt CE, 7 octobre 2014, n° 228.692).

A.3.2. Dans la deuxième branche du moyen unique, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées violent le droit à la protection de la santé et de l'environnement, puisque c'est le législateur lui-même qui doit fixer les éléments essentiels d'une réglementation. En outre, l'article 23 de la Constitution impose également une obligation de *standstill*, de sorte que le législateur ne peut réduire les garanties et la protection juridique actuelles ou ne peut du moins les réduire sans fournir à cet égard une justification impérieuse et sérieuse, tirée de l'intérêt général.

A.3.3. Par ailleurs, selon les parties requérantes, l'article 3 de la Convention d'Aarhus oblige chaque partie à adopter une réglementation précise, transparente et cohérente, l'autorité ne pouvant décider discrétionnairement quelle suite elle entend donner à la demande d'audition. En outre, l'article 3 de la Convention d'Aarhus impose également une obligation de *standstill*, en vertu de laquelle il n'est pas permis de remplacer une législation existante qui est précise, transparente et cohérente, par une nouvelle législation qui réduit les garanties de participation existantes, qui manque par ailleurs de clarté et donne au Gouvernement et au juge un pouvoir d'appréciation trop large.

Les parties requérantes déduisent également de l'article 9, paragraphe 2, troisième alinéa, et paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus que lorsque le législateur instaure un recours administratif, le droit d'être entendu qui s'applique dans le cadre de la procédure judiciaire doit également être appliqué dans le cadre du recours administratif. L'abrogation d'un droit d'être entendu que prévoyait déjà la procédure administrative équivaut à une violation de l'article 9 précité.

A.3.4. Selon les parties requérantes dans l'affaire n° 6187, l'abrogation de l'article 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire et du décret du 28 juin 1985 par les articles 336 et 386, attaqués, du décret sur le permis d'environnement et par les articles 27 et 62 du décret sur le permis d'environnement violent les articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, la nouvelle réglementation ne contient pas les mêmes garanties que celles qu'offrait la législation abrogée, violant ainsi le principe d'égalité, combiné au droit d'être entendu, au droit de participation et au principe de diligence. Le droit de demander à être entendu est plus limité que le droit d'être entendu; de plus, le nouveau droit limité est exclusivement réservé au « demandeur du permis » et aux « auteurs d'un recours ».

En outre, les articles attaqués violent également l'article 23 de la Constitution, parce que, contrairement à l'article 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire, le décret sur le permis d'environnement instaure une règle imprécise. Le législateur ne fait pas que réduire les garanties existantes sans fournir une justification convaincante, impérieuse et particulièrement solide, tirée de l'intérêt général; il viole en outre aussi, de cette façon, l'obligation conventionnelle de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la Convention d'Aarhus. Selon les parties requérantes, il n'y a aucune justification impérieuse, tirée de l'intérêt général, parce que, par l'abrogation contestée, le législateur décrète limite aussi gravement le droit procédural des institutions publiques, à savoir leur droit d'être entendues. En effet, la suppression du droit du fonctionnaire dirigeant et du collège des bourgmestre et échevins d'être entendus ne saurait servir l'intérêt général. Les lourdes conséquences de cette abrogation ne sont pas compensées par les nouvelles dispositions du décret sur le permis d'environnement.

L'abrogation contestée de l'article 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire viole également la Convention d'Aarhus parce qu'il n'est ainsi pas satisfait à l'exigence de maintien de recours efficaces (article 9 de la Convention d'Aarhus).

A.3.5. En ce qui concerne l'article 62, attaqué, du décret sur le permis d'environnement, les parties requérantes observent que cet article n'instaure aucun droit d'être entendu mais seulement un droit de demander à être entendu. Il faut dès lors considérer que l'article attaqué viole le droit d'être entendu, le devoir d'audition et le principe de diligence, ainsi que le principe d'égalité, combiné avec le droit d'être entendu, le devoir d'audition et les principes de diligence et de précaution.

Conformément aux articles 24, 25, 26, 53 et 61 du décret sur le permis d'environnement, des instances consultatives doivent fournir des avis intégrés à différentes phases de la demande de permis. De ce fait, l'exclusion du « public concerné » de la procédure d'audition ne se justifie pas lorsque les instances consultatives négligent, délibérément ou non, de rendre à temps un avis, de sorte que leur avis est réputé tardif. La jurisprudence constante de la Cour et de la Cour de justice confirme que le système des permis tacites n'est pas compatible avec les exigences de la législation applicable, parce que celle-ci exige des permis préalables et prévoit des procédures d'évaluation pour la délivrance d'un permis; les autorités nationales sont donc toujours tenues d'examiner soigneusement et au cas par cas les demandes de permis introduites. Selon les parties requérantes, la jurisprudence précitée doit être transposée au système des avis tacites réputés favorables.

Même si l'article 61 du décret sur le permis d'environnement devait être jugé conforme à la Constitution, les parties requérantes estiment néanmoins que le système des avis tacites favorables ne peut être accepté. Lorsque les instances consultatives n'ont pas rendu d'avis (dans les délais), et que cet avis est réputé favorable, ces instances ne peuvent par la suite plus être parties à la procédure de recours parce qu'elles n'ont pas rendu

d'avis. Dans ce cas, l'avenir de l'homme et de l'environnement ne repose donc plus que sur l'intervention du « public concerné », comme le garantit et l'impose même la Convention d'Aarhus. L'article 62, attaqué, ne garantit cependant aucune intervention dans la procédure d'audition.

L'article 62, attaqué, du décret sur le permis d'environnement viole également l'article 23 de la Constitution et la Convention d'Aarhus, en raison de l'absence d'une règle précise, fixée par le législateur décréteil lui-même.

De plus, l'article 62 du décret sur le permis d'environnement exclut l'intervention d'une organisation de défense de l'environnement lorsque la demande de permis d'environnement a été refusée en première instance. Dans ce cas, le public concerné, c'est-à-dire l'organisation de défense de l'environnement, soutient la décision de refus de l'autorité locale. Toutefois, lorsque la députation délivre ensuite quand même un permis, généralement contre l'avis du fonctionnaire urbaniste provincial, le public concerné ne peut plus alors intervenir, étant donné que le droit d'être entendu est limité au demandeur du permis et à l'auteur du recours et que, dans cette hypothèse, le public concerné ne sera ni l'un ni l'autre. Le décret attaqué ne garantit donc pas que lorsqu'une partie est entendue, l'autre partie concernée doit également être entendue, ce qu'exige pourtant le principe d'égalité. La branche du moyen ne concerne donc pas la question de savoir si une procédure d'audition a bien lieu mais la question de savoir qui y participe. Il est discriminatoire d'exclure les autres parties concernées de la participation à cette procédure. Il n'est pas pertinent d'observer que les commissions peuvent inviter toute instance dont elles souhaitent connaître les objections, étant donné que les intéressés n'ont pas la qualité d'instance mais seulement celle de partie concernée. En outre, ce n'est pas aux commissions de déterminer elles-mêmes qui elles souhaitent encore entendre.

Il est également contraire au principe d'égalité d'exclure du droit de participer à la procédure d'audition en tant que partie intervenante des personnes qui peuvent intervenir dans la procédure judiciaire. Pour le public concerné, la procédure d'audition est le seul moment où il peut exercer son droit de participation. De plus, si le législateur décréteil instaure un recours administratif, le droit d'audition qui s'applique dans le cadre de la procédure judiciaire doit également s'appliquer dans le cadre du recours administratif.

L'article 62, attaqué, du décret sur le permis d'environnement réserve le droit d'être entendu en deuxième instance administrative au demandeur du permis ainsi qu'à tout auteur d'un recours. Par suite de cette limitation, le tiers intéressé qui n'est pas l'auteur d'un recours est exclu, ce qui est contraire à l'article 9 de la Convention d'Aarhus et au droit à une participation correcte (CE, 7 octobre 2014, n° 228.692). En outre, ce tiers intéressé est exclu lorsqu'il a introduit une réclamation dans la procédure régulière en première instance.

A.3.6. En ce qui concerne l'article 90, § 2, attaqué, du décret sur le permis d'environnement, les parties requérantes font valoir que l'exploitant n'a aucun droit de défense en cas de rejet d'une demande d'actualisation. En effet, le public concerné peut non seulement intervenir dans la nouvelle procédure de permis d'environnement, mais aussi être le demandeur, en l'occurrence par suite de l'introduction d'une demande d'actualisation du permis d'environnement. Après l'introduction d'une procédure administrative par paliers, le décret attaqué prévoit une procédure judiciaire dans le cadre de laquelle le public concerné peut non seulement introduire un recours mais aussi intervenir personnellement. Les articles 82 et 83 du décret sur le permis d'environnement confirment que le public concerné peut non seulement intervenir dans la procédure administrative d'obtention d'un permis mais peut également demander lui-même à l'autorité compétente un nouveau permis et peut donc aussi avoir la qualité de demandeur. En ce qui concerne le recours contre la décision prise à propos d'une telle demande d'actualisation du permis d'environnement, l'article 90, § 2, attaqué, prévoit que les dispositions du chapitre 3 s'appliquent par analogie à l'introduction du recours, à son examen et à la décision rendue sur celui-ci. Cela signifie qu'en cas de refus de la demande d'actualisation en première instance, l'exploitant n'a pas droit à un débat contradictoire dans le cadre du recours administratif et ne peut donc pas demander à être entendu, parce qu'il n'est ni demandeur d'un permis ni auteur d'un recours.

A.3.7. En ce qui concerne l'article 27, attaqué, du décret sur le permis d'environnement, les parties requérantes estiment qu'il y a violation du principe d'égalité, combiné avec le droit d'être entendu, avec le devoir d'audition, avec les principes de diligence et de précaution, avec le droit de participation et avec la Convention d'Aarhus, parce que l'audition d'une ou de plusieurs parties est effectuée par une commission d'environnement qui doit également donner un avis intégré et doit donc agir de façon particulièrement diligente. Toutes les parties doivent pouvoir faire entendre leur point de vue sur tous les avis. Mais l'article 27 ne garantit pas que lorsqu'une partie est entendue, les autres parties concernées doivent également être entendues.

Constaté que pour être entendues, les parties non entendues doivent introduire un recours et peuvent demander à être entendues en tant qu'auteur d'un recours est dénué de pertinence. Le constat qu'un droit d'audition existerait en degré d'appel ne peut justifier l'absence du droit d'audition en première instance administrative. De plus, il n'y a pas de droit d'audition en seconde instance administrative. Et dans le cas des « projets » visés à l'article 15, alinéa 1er, du décret sur le permis d'environnement, le permis est délivré par le Gouvernement ou par le fonctionnaire environnemental régional en première et dernière instance, et il n'est même pas question de recours administratif.

En droit de l'environnement et de l'urbanisme, il est essentiel, tant pour le demandeur du permis que pour les tiers intéressés, de n'être pas privés du service qu'une administration spécialisée peut offrir en donnant l'avis attendu ou en prenant une décision explicite (arrêt n° 78/2001). Le système des permis tacites et des avis tacites favorables ne peut donc être accepté, d'autant plus qu'un avis tacite exclut le public concerné de la procédure d'audition.

Affaire n° 6190

A.4. Les quatre parties requérantes demandent l'annulation des articles 66, § 3, 68, 82, 83, 90, § 2, 105, § 1er, 155, 203, 204, 205, 206, 226 et 390 du décret sur le permis d'environnement. A cet égard, elles démontrent qu'elles disposent de l'intérêt requis étant donné qu'elles sont des associations de défense de l'environnement établies dans la durée et ayant la capacité d'agir, qui poursuivent un objet social actuel où la préservation et le développement durables de l'environnement naturel occupent une position centrale.

A.5.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, combinés avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus et avec diverses directives européennes, parce que les articles 66, § 3, 90, § 2, 105, § 1er, et 390, § 5, attaqués, du décret sur le permis d'environnement aboutissent à l'application d'un délai de forclusion lors de l'examen du recours administratif en vue de l'obtention d'un permis d'environnement ou lors de la procédure d'actualisation d'un permis d'environnement, alors que le rejet tacite d'un recours administratif n'est pas justifiable.

En effet, compte tenu du caractère dévolutif du recours administratif, la décision tacite sur le recours introduit se substitue à la décision antérieure de première instance; il s'agit d'une décision à part entière, qui ne fait pas revivre la décision prise par le collège des bourgmestre et échevins sur la demande de permis. Un permis peut donc également être accordé par cette décision tacite, si la décision prise en première instance accordait également le permis et si la décision subséquente n'est pas rendue dans le délai de forclusion applicable. Selon les parties requérantes, il ne s'agit donc pas d'une sanction d'un refus tacite du permis, mais bien du rejet du recours introduit. La décision tacite constitue dès lors le titre accordant la demande introduite.

Les motifs que le législateur décréte invoque pour justifier le système du refus tacite portent sur la sécurité juridique; il ajoute qu'en pratique, dans le cadre de l'octroi actuel d'un permis d'urbanisme, le nombre de refus tacites serait très limité et qu'un rapport au sujet des délais est rendu obligatoire. Ces motifs ne parviennent cependant pas à convaincre les parties requérantes.

Elles estiment tout d'abord que le système de refus tacite qui a été choisi n'offre en aucun cas la sécurité juridique mais bien une insécurité juridique. Un tel refus tacite est par définition illégal, en raison de l'absence d'une quelconque motivation formelle et matérielle; le manque manifeste de diligence et l'absence de motivation ont déjà été confirmés tant par le Conseil d'Etat (arrêt n° 129.417) que par le Conseil pour les contestations des autorisations (arrêt n° A/2012/0052).

Ensuite, le demandeur et le public concerné doivent disposer d'une décision explicite et motivée. Le décret sur le permis d'environnement s'applique en cas d'exécution d'actes urbanistiques, de lotissement de terrains et d'exploitation d'établissements ou d'activités de classe I ou II, de sorte qu'une évaluation explicite des actes urbanistiques est nécessaire (voir arrêt n° A/2012/0052 du Conseil pour les contestations des autorisations, ainsi que l'arrêt n° 78/2001 de la Cour). Une évaluation explicite des exploitations soumises au permis d'environnement revêt également une importance fondamentale. En effet, des exploitations de classe I ou II sont, par définition, des activités susceptibles de causer des nuisances ou des dommages environnementaux. L'observation selon laquelle les cas de refus tacites seraient en pratique peu nombreux est purement

hypothétique et n'est pas étayée par des données chiffrées; en outre, elle porte uniquement sur le contentieux urbanistique.

En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 23 de la Constitution, les parties requérantes estiment que l'obligation de *standstill* s'oppose à ce que le législateur compétent réduise de façon significative le niveau de protection offert par la législation en vigueur, sans qu'existent des motifs d'intérêt général.

En ce qui concerne la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution, les parties requérantes observent qu'il y a une inégalité de traitement entre, d'une part, le public concerné et le demandeur qui a reçu une décision explicite sur le recours introduit et, d'autre part, le public concerné et le demandeur pour lequel un rejet tacite du recours administratif tient lieu de décision. La protection juridique des deux catégories est manifestement différente et n'est donc ni raisonnablement, ni objectivement justifiable.

En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 9 de la Convention d'Aarhus, les parties requérantes font valoir que dans la mesure où l'autorité délivrant les permis dispose de la possibilité de ne pas se prononcer sur le recours administratif introduit, le législateur décréte méconnaît les garanties que l'article 9 rend obligatoires.

En ce qui concerne la violation alléguée de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, de la directive 2006/11/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2001 contenant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, et de la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, les parties requérantes démontrent que ces directives exigent toutes une autorisation préalable, une évaluation avant l'octroi de l'autorisation, l'inscription de spécifications et normes minimales dans l'autorisation et un examen au cas par cas des demandes présentées. Les articles attaqués du décret sur le permis d'environnement n'étant pas conformes à la mise en œuvre des directives précitées, il est proposé de poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

De plus, le législateur décréte contrevient aussi à l'article 13, paragraphe 4, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (ci-après : la directive « services »). L'objet d'un permis d'environnement concerne clairement des raisons impérieuses d'intérêt général et il n'est guère contestable que tout cela peut aussi avoir un impact négatif sur un intérêt légitime d'une tierce partie. Les parties requérantes estiment à nouveau qu'il serait opportun de poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

A.5.2.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution et de l'article 7bis de la Constitution, de la violation du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et de la violation de l'article 4, point c), de la directive 2006/11/CE et de l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2008/98/CE, parce que les articles 68, 82, 83, 203, 204, 205 et 206, attaqués, du décret sur le permis d'environnement confèrent au permis d'environnement une permanence de principe. Toutefois, le législateur décréte semble aussi prendre lui-même conscience du fait que la transformation du permis d'environnement à durée déterminée en un permis à durée indéterminée peut constituer une atteinte au niveau de protection existant, de sorte qu'il prévoit des mesures d'accompagnement en matière d'évaluation et d'actualisation. Les parties requérantes estiment que la durée indéterminée du permis d'environnement n'est pas acceptable et que les mesures d'accompagnement censées préserver les garanties en matière d'environnement sont également contestables.

A.5.2.2. Il est tout d'abord manifeste, selon les parties requérantes, que la durée indéterminée est contraire aux diverses directives européennes en matière d'environnement. Ces différentes directives instaurent l'obligation de n'autoriser de telles exploitations qu'à titre temporaire (article 4 de la directive 2006/11/CE; article 23, paragraphe 2, de la directive 2008/98/CE). En outre, les exploitations ne figurent pas sur la liste limitative des motifs pouvant justifier un permis à durée déterminée (article 68, alinéa 2, du décret sur le permis d'environnement). Les parties requérantes demandent à la Cour de poser une question préjudicielle à la Cour de justice. Plus encore, les motifs d'exception prévus par l'article 68, alinéa 2, du décret sur le permis d'environnement n'offrent pas non plus à l'autorité délivrant les permis la possibilité d'accorder un permis temporaire en se basant sur des normes de qualité environnementale ou des intérêts environnementaux ou naturels, étant donné que ceux-ci ne font pas partie des motifs d'exception. Ces derniers sont trop limités pour

prévenir une atteinte au niveau existant de protection de l'homme et de l'environnement. En outre, en raison du caractère limitatif de la liste, le pouvoir discrétionnaire de l'autorité délivrant les permis est aussi trop fortement réduit; il devrait être possible de motiver une durée déterminée, en vue notamment de protéger l'environnement et l'homme, si cette protection s'impose concrètement.

Les parties requérantes estiment ensuite que les mesures d'accompagnement ne sont pas suffisantes pour justifier la délivrance de permis à durée indéterminée pour les exploitations visées à l'article 5 du décret sur le permis d'environnement. De plus, les deux mesures d'accompagnement sont critiquables. En effet, en ce qui concerne les évaluations des exploitations, il n'est question que d'une possibilité d'évaluation. Il n'existe pas d'obligation décrétable concrète d'évaluation de la nécessité d'actualiser les conditions environnementales à la suite des évolutions dans le domaine des meilleures techniques ou plans et programmes disponibles qui ont été agréés en vue de la protection de l'homme et de l'environnement; il s'agit d'une simple possibilité et aucune exigence quantitative n'est non plus formulée.

Le décret ne règle ni n'organise le mode d'évaluation et laisse les services ou commissions compétents dans l'ignorance du contenu de cette évaluation. La section de législation du Conseil d'Etat a également formulé une observation à cet égard dans son avis. En outre, les évaluations doivent être effectuées par le « service compétent de la commune » et par la « commission provinciale et régionale du permis d'environnement », qui peuvent, à cette occasion, demander des informations à l'exploitant. De ce fait, la charge de la preuve et la charge de travail en ce qui concerne le respect des conditions environnementales par l'exploitant pèsent entièrement sur l'autorité elle-même. Selon les parties requérantes, il ne faut guère sous-estimer l'impact des évaluations sur les services et commissions désignés à cette fin. Le système des évaluations est imprécis et incertain et dépend en outre très fortement de divers facteurs, de sorte qu'il n'offre aucune garantie de préservation du niveau de protection actuel qu'offrait la durée déterminée des exploitations, fixée précédemment.

En ce qui concerne la procédure d'actualisation du permis d'environnement (articles 82 à 91 du décret sur le permis d'environnement), les parties requérantes font remarquer que le régime qui remplace la demande de renouvellement ne prévoit pas un même niveau de protection. Auparavant, dans le cas d'un permis à durée déterminée, le demandeur devait obtenir un nouveau permis de l'autorité compétente. L'autorité était « automatiquement » priée de statuer à nouveau, tout au moins à la demande expresse de l'exploitant lui-même. Il s'avère que dans les dispositions attaquées, l'actualisation n'intervient que d'office, sur « initiative motivée », ou sur « demande motivée », par exemple de l'exploitant lui-même ou du public concerné (articles 82 et 83 du décret sur le permis d'environnement). L'action obligatoire de l'exploitant a disparu et sa responsabilité est reportée sur l'autorité délivrant les permis, sur d'autres instances ou sur le public concerné. En outre, la marge discrétionnaire de l'autorité compétente lui permettant de décider d'accorder ou non le permis a presque totalement disparu. En effet, l'article 83, § 2, du décret sur le permis d'environnement prévoit que l'objet de l'exploitation de l'établissement ou activité classés ne peut être restreint « que pour autant que les risques et les nuisances ne puissent être réduits à un niveau acceptable par le biais des conditions environnementales » et que la « durée du permis d'environnement pour l'exploitation de l'installation ou activité classée » ne puisse être restreinte « que pour autant qu'elle ne soit plus compatible avec la destination spatiale ».

Les parties requérantes soulignent qu'elles contestent également un aspect procédural de la procédure d'actualisation. Conformément à l'article 90, § 2, du décret sur le permis d'environnement, les dispositions du chapitre 3 s'appliquent à l'introduction du recours, à son traitement et à la décision prise à son sujet, de sorte qu'il est à nouveau fait usage du refus tacite. De ce fait, il n'est même pas certain que l'autorité délivrant les permis se prononcera sur la demande d'actualisation des conditions environnementales.

A.5.2.3. Les parties requérantes concluent dès lors à une violation de l'article 23, alinéa 3, 4^e, de la Constitution, combiné le cas échéant avec l'article 7*bis* de la Constitution, qui énonce le principe du développement durable. En élaborant un système de permis à durée indéterminée, le législateur décrétable tient trop peu compte du développement durable en ce qui concerne les dimensions environnementales, dans la mesure où le développement durable consiste à tenir compte également des générations futures, ce qui exige un processus de modification.

A.5.3.1. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et de l'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après : la directive Habitats), ainsi que de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, par les articles 155, 226 et 390 du décret sur le permis d'environnement, parce que ceux-ci ne prévoient, pour le simple renouvellement d'un permis d'environnement ou pour sa conversion, aucune obligation de réaliser un projet de rapport sur les incidences environnementales du projet ni

une évaluation appropriée, sauf l'exception prévue pour des activités entraînant des interventions physiques dans le milieu naturel.

En effet, l'historique des dispositions modifiées par le décret sur le permis d'environnement montre qu'auparavant, ces études étaient effectivement toujours nécessaires lors du renouvellement d'un permis. Le législateur décréteil tente de démontrer amplement que la suppression sous certaines conditions, du rapport sur les incidences environnementales et d'une évaluation appropriée lors du renouvellement et de la conversion du permis d'environnement à durée déterminée en permis à durée indéterminée n'entraînerait aucun recul significatif du niveau de protection actuel, ce que contestent les parties requérantes.

A.5.3.2. Selon les parties requérantes, il faut en premier lieu relever que le législateur décréteil reconnaît clairement qu'il est question d'une obligation de *standstill* mais estime que l'on ne peut pas parler d'un recul significatif du niveau de protection. Ce constat échoit toutefois à la Cour, et non au législateur décréteil. En outre, le législateur décréteil ne formule pas de motifs d'intérêt général pour justifier ce recul.

A.5.3.3. Les parties requérantes indiquent ensuite que la section de législation du Conseil d'Etat a également formulé des critiques à cet égard.

A.5.3.4. En troisième lieu, les parties requérantes font valoir que le législateur décréteil se retranche trop facilement derrière une prétendue simple conformité avec la réglementation européenne. Toutefois, une éventuelle conformité avec la réglementation européenne n'exclut pas un constat, par la Cour, d'une violation de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution. De plus, la conformité des dispositions attaquées du décret sur le permis d'environnement avec la réglementation européenne n'est peut-être pas aussi poussée que ce que laisse entendre le législateur décréteil. En effet, les obligations énoncées à l'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitats s'appliquent également aux exploitations non qualifiées de « projet » au sens de l'article 6, paragraphe 3. La directive Habitats n'accorde pas pour toujours à un preneur d'initiative le droit d'exercer une activité donnée.

A.5.3.5. En quatrième lieu, la plus-value d'une évaluation appropriée ou d'un rapport sur les incidences environnementales est trop facilement relativisée par le législateur décréteil en affirmant qu'en raison de la nécessité d'effectuer une pondération des solutions alternatives, de telles études n'auraient qu'une valeur ajoutée limitée dans le cas du simple renouvellement ou de la conversion du permis d'environnement existant. Selon les parties requérantes, une évaluation appropriée est bien plus que la motivation du « choix d'une action projetée, d'une alternative déterminée ou d'alternatives partielles déterminées ». Il ne s'agit pas d'une simple pondération de solutions alternatives (CE, 11 mars 2009, n° 191.265, et circulaire LNE 2015/1). De même, le rapport sur les incidences environnementales représente davantage qu'une étude de solutions alternatives.

A.5.3.6. En cinquième lieu, les mesures d'accompagnement ne sont pas de nature à pallier l'absence d'une évaluation appropriée ou d'un rapport sur les incidences environnementales. Selon les parties requérantes, la prétendue possibilité de toujours modifier la politique constitue une hypothèse et n'offre aucune sécurité juridique en matière de protection de l'environnement.

A.5.3.7. En sixième lieu, les parties requérantes critiquent également la disposition dérogatoire prévue par l'article 226 du décret sur le permis d'environnement. Il est clair que c'est à l'administration compétente pour la conservation de la nature qu'il appartiendra, d'office ou sur requête motivée du public concerné, de démontrer qu'un projet peut porter atteinte aux caractéristiques naturelles d'une zone spéciale de conservation. La charge de la preuve et l'obligation sont dès lors à nouveau déplacées de l'exploitant, preneur d'initiative, vers l'administration ou même vers le public concerné, ce qui est contraire à l'article 36ter, § 3, alinéa 3, du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel (ci-après : décret sur la conservation de la nature) (CE, 23 décembre 2010, n° 210.070). En outre, si l'administration devait conclure que la conversion nécessite une évaluation appropriée, tout ceci semble se passer en dehors du cadre d'une éventuelle enquête publique et le public concerné n'y aurait pas accès. Cette information est pourtant décisive du point de vue de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, qui fixe des exigences minimales en matière d'informations consultables par le public concerné.

Qui plus est, il n'est pas non plus nécessaire d'effectuer une évaluation appropriée s'il s'agit d'une conversion et que, lors de la délivrance du permis d'environnement, soit une évaluation appropriée a été effectuée, soit un avis a été rendu attestant que cette évaluation appropriée ne serait pas nécessaire. Le caractère non nécessaire peut même résulter implicitement de l'absence d'un avis de l'administration. Selon les parties requérantes, ceci est inacceptable, parce que le fait de tolérer explicitement un établissement et son autorisation

au moyen d'une décision administrative, sans le moindre pouvoir discrétionnaire en la matière, simplement en raison de l'inertie éventuelle d'une administration dans le passé ou d'un avis qui n'a pas été rendu de façon actuelle et adéquate, est contraire à l'obligation de résultat que cette administration doit assumer. Ce n'est que lorsqu'une évaluation appropriée, actuelle et adéquate a été réalisée que l'autorité peut avoir la certitude que la qualité des habitats naturels et les habitats d'espèces ne se détériorent pas dans les zones spéciales de conservation et qu'il n'y a pas apparition de facteurs perturbants susceptibles d'avoir un effet significatif pour les espèces dont les zones ont été désignées.

Les parties requérantes ne peuvent pas non plus se satisfaire de la date-pivot du 10 septembre 2002 utilisée par le législateur décréteil dans l'article 390 du décret sur le permis d'environnement. Le législateur décréteil part de plusieurs prémisses erronées, à savoir le constat que l'évaluation appropriée a été réalisée de manière conséquente, minutieuse et légale depuis son entrée en vigueur le 10 septembre 2002 (voyez par exemple les arrêts du Conseil d'Etat n^{os} 178.067, 211.533 et 218.727) et le constat que les évaluations appropriées seraient suffisamment actuelles depuis le 10 septembre 2002. En outre, la date-pivot appliquée crée une différence de traitement entre les exploitants dont le permis d'environnement a été accordé antérieurement à la date-pivot et les exploitants dont le permis d'environnement a été accordé à partir de la date-pivot. L'utilisation de cette date-pivot a pour conséquence que le législateur décréteil rend une appréciation concrète impossible, laquelle n'est pourtant pas un luxe superflu sur la base de la réglementation actuelle et du dossier spécifiquement à l'examen, et de ses caractéristiques spécifiques et des avis rendus.

Affaire n° 6191

A.6. Les douze parties requérantes demandent l'annulation des articles 26, 43, 61 et 336 du décret sur le permis d'environnement, parce que lesdits articles attaqués violent les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 2, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus, avec les principes de diligence et de précaution, avec le devoir de motivation formelle et matérielle, avec les principes de bonne administration et avec l'article 191 du TFUE, étant donné qu'il n'est pas justifié que « si aucun avis n'est rendu dans le délai fixé, l'avis est réputé favorable ». Selon les parties requérantes, il n'est pas non plus acceptable que le Gouvernement flamand fixe lui-même les délais d'avis.

Le moyen unique est scindé en plusieurs branches.

A.7.1. La première branche du moyen unique dans l'affaire n° 6191 est prise de la violation de l'article 23 de la Constitution et de l'article 191 du TFUE, qui garantissent la protection de l'homme et de l'environnement. En matière d'environnement et d'urbanisme, il est essentiel, tant pour le demandeur du permis que pour les tiers intéressés, de n'être pas privés du service qu'une autorité spécialisée peut offrir en donnant l'avis attendu ou en prenant une décision explicite (arrêt n° 78/2001). La jurisprudence constante de la Cour et de la Cour de justice confirme que le système des permis tacites n'est pas compatible avec les exigences de la législation applicable. Les autorités nationales sont donc toujours tenues d'examiner soigneusement et au cas par cas les demandes de permis introduites. Le constat précité s'applique également au mécanisme des avis tacites réputés favorables. Les instances consultatives doivent exercer leur mission d'avis de manière fondée et donner à leurs avis l'assise sociale la plus large possible. Pour ce faire, elles doivent également disposer du droit d'information le plus étendu possible et des moyens de fonctionnement nécessaires. Chaque avis doit également satisfaire aux conditions de l'exigence de motivation qui résulte du devoir de motivation matérielle et formelle, ce qui n'est pas le cas, en l'espèce, des avis tacites réputés favorables.

Selon les parties requérantes, il n'est pas acceptable, en raison de la protection impérative de l'homme et de l'environnement, de considérer, en utilisant une fiction juridique, que les éléments à examiner ne posent aucun problème et reçoivent même un avis favorable. Des avis non motivés ou non correctement motivés ne peuvent intervenir dans le processus de décision sur une demande de permis. Un avis qui a été rendu dans les délais mais qui est illégal conduit à l'illégalité du permis. Mais le législateur décréteil estime pouvoir affirmer qu'un avis qui n'a pas été rendu dans les délais est réputé favorable.

En outre, dans d'autres dispositions du décret sur le permis d'environnement, le législateur décréteil a opté pour le mécanisme du refus tacite. Selon les parties requérantes, dès l'instant où le législateur décréteil a opté pour le mécanisme juridique du refus tacite, il ne peut pas opter, dans d'autres dispositions, pour le mécanisme de l'avis tacite réputé favorable.

A.7.2. La deuxième branche du moyen unique est prise du constat que, selon les parties requérantes, l'abrogation ultérieure d'une garantie administrative préexistante assurant une prise de décision diligente équivaut à une violation des articles 3 et 9 de la Convention d'Aarhus. L'instauration d'une nouvelle règle qui ne sert pas la protection de l'homme et de l'environnement revient également à une violation des articles précités de la Convention.

Le mécanisme de l'avis tacite réputé favorable n'est pas équitable et viole l'exigence du maintien de recours efficaces. La protection de l'homme et de l'environnement n'est pas servie par le constat que lorsque l'instance consultative n'a pas rendu d'avis, il est établi, de façon fictive, qu'un avis a quand même été rendu et que cet avis est réputé favorable. Ce système ne peut être efficace, parce qu'il n'y a pas eu d'examen concret et minutieux des éléments qui ont même justifié la création d'une instance consultative.

A.7.3. La troisième branche du moyen unique des parties requérantes est prise du constat que la fixation du délai d'avis constitue une donnée essentielle incombant au législateur décréteur lui-même. Auparavant, le délai d'avis était bien fixé par le législateur décréteur (article 4.7.16 du Code flamand de l'aménagement du territoire); en outre, une délégation au Gouvernement n'est pas justifiée, étant donné que celui-ci est lui-même une partie impliquée, soit dans la mesure où il demande un permis, soit dans la mesure où il peut lui-même délivrer un permis.

Mémoire du Gouvernement flamand

Recevabilité

A.8.1. Le Gouvernement flamand situe tout d'abord les différentes dispositions attaquées dans les requêtes n^{os} 6187, 6190 et 6191, en mentionnant leur *ratio legis* et en soulignant également que le législateur décréteur a essayé, en intégrant les permis d'environnement et d'urbanisme dans le permis d'environnement, d'aboutir à des procédures de permis rapides, simples et garantes de la sécurité juridique, qui sont une nécessité pour les entreprises qui souhaitent investir en Flandre. Le décret attaqué veut aussi offrir la possibilité de rendre plus simple et plus transparent l'amalgame actuel de procédures de permis, avec une attention spéciale pour la participation du public. Les lignes de force du décret sur le permis d'environnement sont la réalisation d'un gain de temps, l'évaluation intégrale tant des aspects écologiques que des aspects urbanistiques, la diminution des charges administratives, la prévention de décisions contradictoires et l'évitement de problèmes juridiques, par suite de la réunion des permis d'environnement et d'urbanisme.

A.8.2.1. Le Gouvernement flamand souligne par ailleurs que les recours introduits sont au moins partiellement irrecevables en raison de l'incompétence de la Cour, d'un manque d'exposé des moyens et d'une absence de griefs.

A.8.2.2. En ce qui concerne l'incompétence de la Cour, le Gouvernement flamand fait valoir que dans l'affaire n^o 6190, la seule violation invoquée est celle de plusieurs normes de droit international et européen. Étant donné que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle direct de dispositions législatives au regard de dispositions conventionnelles, les moyens invoqués dans l'affaire n^o 6190 sont irrecevables dans la mesure où ils sont fondés sur la prétendue violation de normes de droit international et européen. En outre, la Cour n'est pas compétente pour vérifier la compatibilité d'une norme législative avec le devoir de motivation formelle, étant donné que ce dernier découle de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et étant donné que la Cour n'est pas compétente pour contrôler une norme législative au regard d'une autre loi. De plus, le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 ne s'étend pas aux actes législatifs.

A.8.2.3. Concernant un manque d'exposé des moyens, le Gouvernement flamand fait valoir que dans les affaires n^{os} 6187 et 6191, les parties requérantes invoquent un moyen unique, pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec plusieurs dispositions de droit international et européen, ainsi qu'avec plusieurs principes généraux de droit. Le Gouvernement flamand estime que l'on n'aperçoit pas toujours clairement sous quel angle chacune des dispositions attaquées par les parties requérantes violerait les normes de référence qu'elles invoquent. Ainsi, il n'est nullement exposé pourquoi les articles 2 et 6 de la Convention d'Aarhus, le principe de précaution et l'article 191 du TFUE seraient violés. Dans l'affaire n^o 6190, les parties requérantes négligent de préciser dans leur deuxième moyen pourquoi les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés.

A.8.2.4. En ce qui concerne l'absence de griefs, le Gouvernement flamand fait valoir qu'un recours en annulation n'est recevable que pour autant qu'il porte sur des dispositions contre lesquelles des griefs sont réellement invoqués (arrêts nos 63/2003, 133/2006, 90/2006). Dans l'affaire n° 6187, on pourrait déduire de la formulation du moyen unique que les parties requérantes demandent l'annulation des articles 27, 62, 88, alinéa 1er, 90, § 2, 336 et 386 du décret sur le permis d'environnement, mais le Gouvernement flamand estime que le recours introduit a une portée plus limitée, parce que les parties requérantes s'estiment uniquement lésées par les dispositions du décret attaqué qui se rapportent au droit d'audition dans le cadre de l'examen de la demande de permis d'environnement en première et en deuxième instance administrative. Selon le Gouvernement flamand, la même observation peut être faite à propos du premier moyen invoqué dans l'affaire n° 6190, étant donné que la partie requérante s'estime uniquement lésée par le principe du rejet tacite du recours administratif introduit contre une décision d'octroi, d'actualisation ou de conversion d'un permis. Le troisième moyen pris dans l'affaire n° 6190 doit également être limité au paragraphe 1er de l'article 390 du décret sur le permis d'environnement. En ce qui concerne le moyen unique invoqué dans l'affaire n° 6191, le Gouvernement flamand observe que les parties requérantes s'opposent uniquement à l'abrogation de l'article 4.7.16 du Code flamand de l'aménagement du territoire, étant donné qu'elles s'estiment uniquement lésées par la délégation donnée au Gouvernement flamand pour fixer les délais d'avis dans le cadre du permis d'environnement ou par le fait que l'avis est réputé favorable en cas de dépassement du délai d'avis.

Affaire n° 6187

A.9.1. En ce qui concerne le moyen unique invoqué dans l'affaire n° 6187, le Gouvernement flamand observe tout d'abord que l'énumération des nombreuses critiques émises contre la réglementation attaquée manque parfois de cohérence. L'acceptation d'une requête aussi confuse compromet le caractère contradictoire de la procédure, dans la mesure où la partie qui intervient pour défendre les dispositions législatives attaquées n'est pas en mesure de fournir une défense utile (arrêt n° 60/2002).

A.9.2. Pour autant que la Cour estimerait malgré tout que la requête introduite dans l'affaire n° 6187 est recevable, le Gouvernement flamand allègue que les griefs des parties requérantes visent essentiellement trois parties différentes du décret sur le permis d'environnement, à savoir (1) l'abrogation de l'article 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire et de l'article 13 du décret du 28 juin 1985, par suite de l'entrée en vigueur des articles 336 et 386 du décret sur le permis d'environnement, (2) l'article 27 du décret attaqué, qui prévoit le droit pour le demandeur d'un permis d'être entendu au cours de la procédure d'autorisation ordinaire en première instance administrative, et l'article 88, alinéa 1er, du décret attaqué, en ce qu'il rend l'article 27 du décret attaqué applicable à l'examen et à l'initiative prise en vue de l'actualisation d'office du permis d'environnement, et (3) l'article 62 du décret attaqué, qui prévoit le droit pour le demandeur d'un permis et pour l'auteur d'un recours d'être entendus dans le cadre de la deuxième instance administrative, et l'article 90, § 2, alinéa 1er, du décret attaqué, en ce que celui-ci rend l'article 62 du décret attaqué applicable au recours administratif dirigé contre la décision explicite ou tacite relative à une demande d'actualisation du permis d'environnement.

A.9.3.1. En ce qui concerne l'abrogation de l'article 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire et de l'article 13 du décret du 28 juin 1985, le Gouvernement flamand fait valoir qu'il n'y a pas de violation du principe d'égalité, du principe de légalité, de l'obligation de *standstill* et de la Convention d'Aarhus.

En ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité, le Gouvernement flamand observe que les parties requérantes tentent de comparer la situation de la même catégorie de personnes sous l'empire de deux législations successives. La Cour a cependant déjà jugé que la comparaison d'une même catégorie de personnes sous l'empire de l'ancienne et de la nouvelle législation ne suffit pas à permettre un contrôle au regard du principe constitutionnel d'égalité (arrêts nos 5/2004, 123/2006, 157/2007 et 46/2008), ce qui implique que la première branche du moyen doit être rejetée comme étant irrecevable.

En ce qui concerne la prétendue violation du principe de légalité, parce que le décret sur le permis d'environnement instaurerait une réglementation ambiguë, le Gouvernement flamand fait valoir qu'il ne peut nullement être déduit des travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution que le Constituant souhaitait instaurer un principe de légalité renforcé. L'article 23 de la Constitution ne s'oppose dès lors pas à ce que le législateur décretaal habilite le Gouvernement flamand à régler une matière donnée dont il a indiqué l'objet, étant en l'espèce celui de fixer les modalités d'organisation des auditions et de la représentation à celles-ci. En outre, le Gouvernement flamand ne comprend pas comment la simple abrogation de l'article 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire et de l'article 13 du décret du 28 juin 1985 permettrait de conclure à une

éventuelle violation de l'article 23 de la Constitution, d'autant plus que cette abrogation est assortie d'une nouvelle règle établie par le législateur décréteur, à laquelle le Gouvernement flamand doit également se conformer lorsqu'il la met en œuvre.

En ce qui concerne la prétendue violation de l'obligation de *standstill*, le Gouvernement flamand fait observer que tout recul du niveau de protection existant ne suffit pas à conclure à la violation de l'obligation de *standstill*. De plus, il faut considérer l'ensemble des mesures de protection édictées par le décret attaqué pour vérifier s'il est question d'un recul significatif du niveau de protection. Le Gouvernement flamand estime à cet égard qu'il ressort de l'instauration de la nouvelle réglementation, et de l'abrogation concomitante des dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire et du décret du 28 juin 1985, qu'il n'est nullement question d'un recul du niveau de protection.

En ce qui concerne la prétendue violation de l'article 3, paragraphe 1, de la Convention d'Aarhus, le Gouvernement flamand rappelle que ledit article n'énonce pas une obligation claire et précise pour les parties à la Convention si bien qu'aucune obligation de *standstill* ne peut être déduite de cette disposition conventionnelle. En ce qui concerne la prétendue violation de l'article 9 de la Convention d'Aarhus, le Gouvernement flamand observe tout d'abord que la branche du moyen est irrecevable en ce qu'elle allègue la violation de l'article 9, paragraphes 2 et 4, de la Convention, étant donné que la Cour n'est pas compétente pour évaluer les dispositions attaquées directement au regard de ces dispositions conventionnelles. Si la branche du moyen doit être interprétée en ce sens que les personnes d'une catégorie donnée seraient privées à tort d'un droit fondamental, le Gouvernement flamand allègue que les parties requérantes n'expliquent pas en quoi les dispositions attaquées pourraient porter atteinte aux articles énoncés de la Convention. Le Gouvernement flamand estime à titre infiniment subsidiaire qu'il y a lieu de constater que la branche du moyen est dénuée de fondement, parce que l'abrogation de l'article 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire et de l'article 13 du décret du 28 juin 1985 n'a nullement pour conséquence qu'il serait porté atteinte aux garanties offertes par lesdits articles de la Convention en ce qui concerne l'accès à une procédure juridictionnelle de révision et en ce qui concerne la possibilité de réparation en droit devant une instance judiciaire. Ceci est d'autant plus vrai que les articles abrogés ne se rapportaient pas à la procédure juridictionnelle mais seulement à la procédure de recours administrative.

A.9.3.2. En ce qui concerne l'impossibilité, dans le cadre d'une demande de permis ou de la demande d'actualisation, d'accorder, en première instance administrative, à toutes les parties le droit d'être entendues, le Gouvernement flamand soutient qu'il n'y a pas violation du principe d'égalité, compte tenu de la portée du droit d'être entendu dans le cadre de la demande de permis en première instance administrative, qu'il n'y a pas de violation de l'article 23 de la Constitution, qu'il n'y a pas de violation du principe d'égalité au regard du droit d'intervention devant le Conseil pour les contestations des autorisations ou au regard du droit d'être entendu dans le cadre de la demande d'actualisation du permis d'environnement, et qu'il n'y a pas de violation de l'obligation de *standstill* ni du principe de légalité.

En ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité, compte tenu de la portée du droit d'être entendu dans le cadre de la demande de permis en première instance administrative, le Gouvernement flamand observe que la branche du moyen doit être interprétée en ce sens que des personnes d'une catégorie donnée seraient privées à tort d'un droit fondamental, à savoir le droit d'être entendues. Cependant, l'article 27, attaqué, porte uniquement sur la possibilité d'être entendu en première instance administrative. Il est logique que la réglementation relative au droit d'être entendu en première instance administrative concerne uniquement le demandeur d'un permis, étant donné la portée précise du devoir d'audition en tant que principe de bonne administration et compte tenu du fait que les tiers intéressés disposent également, au cours de la première instance administrative, de certaines possibilités de participation, notamment dans le cadre de l'enquête publique sur la demande de permis. En effet, le devoir d'audition ne vise que celui qui est directement concerné par la mesure, si bien que, dans le cadre de la demande de permis, le devoir d'audition ne peut concerner que le demandeur d'un permis. Selon le Gouvernement flamand, il faut clairement distinguer le devoir d'audition à titre individuel du droit collectif de participation. Plus le cercle des parties intéressées par une décision donnée s'élargit, plus le point de vue du citoyen individuel perd en importance et plus il faut défendre l'intérêt collectif des citoyens concernés par la décision. Dans le décret sur le permis d'environnement attaqué, les droits du public concerné sont réglés de manière particulière (article 23, alinéa 2, du décret sur le permis d'environnement), de sorte que leurs droits sont garantis, étant donné qu'ils peuvent faire valoir leurs griefs aussi bien dans le cadre de l'enquête publique tenue au cours de la procédure de première instance administrative que dans le cadre de leur recours contre la décision prise en première instance administrative. En outre, le droit d'être entendu est un principe général de bonne administration qui s'impose même en l'absence d'une norme spécifique en la matière (arrêt n° 40/99).

En ce qui concerne la prétendue violation de l'article 23 de la Constitution, le Gouvernement flamand fait valoir que cette branche du moyen n'a pas une portée différente de celle de la branche précédente. De plus, le Gouvernement flamand ne comprend pas pourquoi l'application de l'article 27 du décret sur le permis d'environnement, combiné avec l'article 26 (non attaqué) du décret précité, pourrait avoir pour conséquence que la protection de l'homme et de l'environnement ne serait plus assurée essentiellement que par l'intervention du public concerné. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la possibilité d'intervention du public concerné est bien garantie en première instance administrative et le public concerné a même la possibilité de se faire entendre *proprio motu* et sans que cela puisse être empêché, c'est-à-dire que le public concerné peut faire valoir sans entraves ses observations et griefs dans le cadre de l'enquête publique menée lors de la procédure en première instance administrative.

En ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité au regard du droit d'intervention devant le Conseil pour les contestations des autorisations, le Gouvernement flamand fait valoir que les parties requérantes tentent de comparer une même catégorie de personnes sous l'empire de deux réglementations essentiellement différentes, en l'occurrence les dispositions réglementant le droit d'être entendu dans le cadre de la procédure administrative et les dispositions réglementant le droit d'être entendu en ce qui concerne la possibilité d'intervenir dans le cadre d'un recours juridictionnel devant le Conseil pour les contestations des autorisations; la comparaison précitée n'est cependant pas pertinente. En effet, le Gouvernement flamand ne voit pas pourquoi le constat que le public concerné dispose de la possibilité d'intervenir dans le cadre du recours juridictionnel devant le Conseil pour les contestations des autorisations fournirait *ipso facto* la preuve d'une différence de traitement injustifiée des personnes intéressées, lors du traitement d'une demande de permis en première instance administrative.

En ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité au regard du droit d'être entendu lors de la demande d'actualisation du permis d'environnement, le Gouvernement flamand soutient que le grief des parties requérantes, selon lequel l'exploitant d'un établissement soumis à autorisation ne serait pas le demandeur d'un permis, manque en fait et en droit. Les travaux préparatoires des articles 87 et 88 du décret sur le permis d'environnement mettent clairement en évidence qu'il n'y a pas lieu de considérer que l'exploitant d'un établissement soumis à autorisation qui doit faire face à une demande d'actualisation du permis d'environnement en première instance administrative, introduite par le public concerné ou par une autorité compétente, ne serait plus un demandeur de permis au sens de l'article 27 du décret sur le permis d'environnement et/ou ne disposerait plus du droit ou de la possibilité d'être entendu. Au contraire, le fait que, dans le cadre de l'examen de la demande ou de l'initiative prise d'office d'actualisation du permis, l'exploitant doive obligatoirement être informé de cette demande ou initiative, dès qu'elle a été jugée recevable, complète et, le cas échéant, pas manifestement non fondée, plus précisément pour qu'il puisse élaborer sa défense à un stade précoce de la procédure, fait apparaître que le but est que l'exploitant, en tant que demandeur initial du permis, soit entendu sur le fond dans le cadre de l'examen par la Commission du permis d'environnement, s'il venait à le demander.

En ce qui concerne la prétendue violation de l'obligation de *standstill* et du principe de légalité, le Gouvernement flamand estime qu'il ne saurait être considéré que le demandeur d'un permis aurait seulement le droit de demander à être entendu. En effet, ce n'est pas parce qu'il est prévu maintenant que le demandeur d'un permis peut demander à être entendu que ceci impliquerait que la commission du permis d'environnement pourrait décider de ne pas accéder à cette demande, voire de prendre une décision arbitraire. Conformément à la *ratio legis* de l'article 27 du décret sur le permis d'environnement, le demandeur d'un permis d'environnement doit être entendu par la commission du permis d'environnement s'il en fait la demande. Selon le Gouvernement flamand, il ne saurait être question d'un quelconque recul du niveau de protection, puisque le demandeur d'un permis dispose toujours du droit d'être entendu. En outre, le droit d'être entendu est un principe de bonne administration qui s'impose à l'administration, même en l'absence d'une norme spécifique en ce sens. Selon le Gouvernement flamand, la prétendue violation du principe de légalité est également dépourvue de fondement. Indépendamment du fait que l'article 23 de la Constitution ne s'oppose pas à ce que le législateur décrétal habilite le Gouvernement flamand à régler certaines matières dont il a clairement défini l'objet, il y a lieu de constater que cette demande n'est pas à l'ordre du jour en l'espèce puisque l'article 27, attaqué, ne prévoit pas de délégation décrétale au Gouvernement flamand.

A.9.3.3. En ce qui concerne la possibilité d'être entendu dans le cadre de l'examen de la demande de permis en deuxième instance administrative, le Gouvernement flamand estime qu'il n'y a pas de violation du principe d'égalité au regard de la portée du droit d'être entendu en deuxième instance administrative, au regard du droit d'intervention devant le Conseil pour les contestations des autorisations, au regard de l'arrêt n° 228.692 du Conseil d'Etat et au regard du droit d'être entendu dans le cadre du recours administratif introduit contre la

décision prise sur une demande d'actualisation, qu'il n'y a pas de violation de l'article 23 de la Constitution, qu'il n'y a pas de violation de l'obligation de *standstill* et du principe de légalité, qu'il n'y a pas de violation du principe d'égalité du fait de l'absence d'un devoir d'audition réciproque et qu'il n'y a pas de violation de l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

En ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité au regard de la portée du droit d'être entendu en deuxième instance administrative, le Gouvernement flamand fait valoir que la branche du moyen est dépourvue de fondement. En effet, comme cela a déjà été souligné, il ne peut être admis que le droit de demander à être entendu doive être compris en ce sens que la commission du permis d'environnement ou l'autorité compétente pourrait décider de façon discrétionnaire de ne réserver aucune suite à une telle demande. Conformément à la *ratio legis* de l'article 62 du décret sur le permis d'environnement, le demandeur d'un permis d'environnement ou l'auteur d'un recours doivent en principe toujours être entendus s'ils en font la demande à la commission.

En ce qui concerne la prétendue violation de l'obligation de *standstill* et du principe de légalité, le Gouvernement flamand observe que la branche du moyen est dépourvue de fondement. En effet, on ne saurait adhérer au postulat des parties requérantes selon lequel le droit d'être entendu signifierait une réduction de la protection juridique. En ce qui concerne la possible violation du principe de légalité, il peut en outre être renvoyé à ce qui a été dit à propos du cinquième grief de la deuxième branche du moyen.

En ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité au regard de la portée du droit d'être entendu en deuxième instance administrative, le Gouvernement flamand fait tout d'abord valoir que cette branche du moyen est irrecevable, faute d'un exposé clair, étant donné que les catégories de personnes à comparer, à savoir le demandeur d'un permis *versus* toutes les autres parties impliquées, ne sont pas suffisamment identifiées. Pour le cas où la branche du moyen serait quand même jugée recevable, le Gouvernement flamand fait valoir qu'il ne saurait être question d'une violation du droit d'être entendu, compte tenu de l'article 62 du décret sur le permis d'environnement et des travaux préparatoires y relatifs. Le règlement du droit d'être entendu au cours de la deuxième instance administrative concerne uniquement le demandeur d'un permis et l'auteur d'un recours, et ces dispositions sont raisonnablement justifiées, étant donné la portée précise du droit d'être entendu en tant que principe de bonne administration et le fait que rien n'empêche que les membres du public concerné introduisent un recours en deuxième instance administrative contre les décisions explicites ou tacites de l'autorité délivrant les permis en première instance administrative. Il n'est pas déraisonnable de ne pas entendre la personne qui n'introduit pas de recours. Ceci vaut *a fortiori*, compte tenu des possibilités de recours juridictionnel ouvertes à ceux qui s'opposeraient à la décision prise sur le recours administratif, indépendamment de la question de savoir s'ils ont été ou pouvaient être entendus lors de l'examen du recours administratif.

En ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité du fait de l'absence d'un devoir d'audition réciproque, le Gouvernement flamand souhaite tout d'abord souligner que, contrairement à ce que laissent entendre les parties requérantes, l'article 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne garantit pas que lorsqu'une partie est entendue, les autres parties impliquées le sont également. Le Gouvernement flamand objecte ensuite que la branche du moyen est irrecevable, faute d'un exposé clair, parce que les parties requérantes n'expliquent pas quelles catégories de personnes font l'objet d'une différence de traitement. Pour le cas où la Cour jugerait que la branche du moyen est bien recevable, le Gouvernement flamand fait valoir qu'il n'est nullement question, vu ce qui précède, d'une violation du droit d'être entendu.

En ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité au regard du droit d'intervention devant le Conseil pour les contestations des autorisations, le Gouvernement flamand fait valoir que ce grief n'a en substance aucune autre portée que le troisième grief analogue de la seconde branche du moyen. En outre, la deuxième instance administrative prévoit bien une intervention du public concerné, en ce sens que rien n'empêche que le public concerné introduise un recours administratif contre les décisions explicites ou tacites de l'autorité délivrant les permis, en première instance administrative.

En ce qui concerne la prétendue violation de l'article 9 de la Convention d'Aarhus, le Gouvernement flamand fait valoir que la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement les dispositions attaquées au regard de l'article 9 de la Convention d'Aarhus. A titre subsidiaire, il y a lieu de constater que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les articles attaqués pourraient violer l'article 9 de la Convention d'Aarhus. Le simple constat que l'article 62 du décret sur le permis d'environnement ne serait pas équitable et l'exigence du maintien de recours efficaces ne satisfont pas aux conditions d'un exposé correct d'un moyen, au sens de l'article 6 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle.

En ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité au regard de l'arrêt n° 228.692 du Conseil d'Etat, le Gouvernement flamand considère que la branche du moyen est irrecevable, parce que les parties requérantes tentent de comparer la situation de la même catégorie de personnes sous l'empire de deux normes législatives successives. Pour le cas où la Cour considérerait que la branche du moyen est quand même recevable, le Gouvernement flamand souligne que l'on ne peut établir une analogie avec l'arrêt n° 228.692. Contrairement à l'article 4.7.23, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, il ne saurait y avoir de doute sur la portée précise de l'article 62 du décret sur le permis d'environnement. Non seulement les termes de l'article 62, attaqué, sont clairs, mais ils diffèrent également des termes de l'article 4.7.23, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans lequel le législateur décrétoal avait seulement prévu que les parties impliquées étaient entendues par écrit ou verbalement à leur demande, sans toutefois préciser ce qu'il y avait lieu d'entendre par là. L'arrêt n° 228.692 ne permet dès lors pas de conclure que le fait de priver le public concerné du droit d'être entendu en deuxième instance administrative constituerait *ipso facto* une violation de l'article 23 de la Constitution et de l'article 9 de la Convention d'Aarhus. Le constat que le Conseil d'Etat a considéré que la notion de « parties concernées », au sens de l'article 4.7.23, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, devait être interprété largement ne permet pas d'inférer qu'en matière environnementale, le législateur décrétoal ne pourrait instaurer, dans le cadre de son intervention législative, aucune restriction au droit d'être entendu. En effet, il appartient par excellence au législateur décrétoal, qui dispose pour cela d'un large pouvoir d'appréciation, de fixer les modalités d'application des recours qui se rapportent à la protection d'un environnement sain. En outre, l'accès à la justice reste garanti, étant donné que le public concerné a la possibilité, sur la base du décret sur le permis d'environnement, d'introduire un recours administratif contre les décisions explicites ou tacites de l'autorité délivrant les permis en première instance administrative.

Affaire n° 6190

A.10.1. En ce qui concerne le premier moyen invoqué dans l'affaire n° 6190, le Gouvernement flamand fait valoir qu'il n'y a aucune violation de l'obligation de *standstill*, des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 9 de la Convention d'Aarhus, des directives 2008/98/CE, 2006/11/CE, 2011/92/UE et 2008/1/CE, ni de l'article 13, paragraphe 4, de la directive 2006/123/CE.

A.10.2. En ce qui concerne la prétendue violation de l'obligation de *standstill*, le Gouvernement flamand est d'avis qu'il ne peut y avoir de violation de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution que s'il est établi (1) que la mesure prise a une portée qui relève du champ d'application de l'article 23 de la Constitution, (2) qu'elle diminue le niveau de protection offert par la législation applicable, (3) qu'elle le diminue ensuite significativement et (4) qu'il n'existe pas, pour ce faire, de motifs liés à l'intérêt général. A cet égard, il convient de tenir compte également du large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur décrétoal pour garantir, en marge des autres objectifs politiques légitimes qu'il peut poursuivre, le droit à la protection d'un environnement sain (arrêts n^{os} 145/2006, 121/2008, 108/2013).

En ce qui concerne le Code flamand de l'aménagement du territoire, le Gouvernement flamand fait valoir que la *ratio legis* de la réglementation attaquée (article 66, § 3, alinéa 2, article 90, § 2, les mots « ou tacite » utilisés à l'article 105, § 1er, et l'article 390, § 5, alinéa 4, du décret sur le permis d'environnement) se situe tout à fait dans le droit fil des considérations émises par le législateur décrétoal lorsqu'il a adopté l'article 4.7.23, § 2, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire. Par conséquent, il ne saurait être question d'un quelconque recul du niveau de protection, parce que le législateur décrétoal avait déjà instauré auparavant le rejet tacite du recours administratif dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme. Il y a au moins lieu de conclure que, compte tenu de l'objectif du législateur décrétoal et de l'instauration du régime de l'article 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire, le régime instauré par les dispositions attaquées concernant le permis d'environnement ne peut en aucun cas être qualifié de recul significatif.

En ce qui concerne le décret du 28 juin 1985, le Gouvernement flamand estime que, compte tenu de l'arrêt de la Cour de justice (C-230/00 du 14 juin 2001), il ne saurait être question d'un recul de la protection de l'environnement, étant donné que le législateur décrétoal a seulement décidé d'attribuer au silence d'une autorité administrative statuant en degré d'appel un effet juridique précis qu'il a d'ailleurs conçu comme une sanction et en ce sens que si aucune décision n'a été prise dans le délai imparti ou éventuellement prolongé, le recours est censé avoir été refusé et la décision attaquée est réputée définitive. Le principe du refus tacite du recours administratif ne peut pas non plus être considéré indépendamment du choix fait par le législateur décrétoal de conférer désormais un effet suspensif au recours administratif, sauf dans un nombre de cas énumérés limitativement, même si ce recours a été introduit par un tiers intéressé. Le Gouvernement flamand souhaite

souligner également plusieurs suppositions erronées sur la portée du refus tacite d'un recours administratif. Tout d'abord, il ne saurait être admis qu'il y ait une analogie avec le permis d'environnement dit tacite; il n'est pas possible, sur la base de la réglementation actuellement attaquée, qu'un permis soit accordé sans que l'autorité délivrant les permis ait évalué les effets éventuels sur l'environnement. Par ailleurs, aucune analogie ne peut être faite avec le rejet tacite du recours administratif dans le cadre de l'article 4.7.23, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire; bien que la réglementation attaquée présente des similitudes avec l'article 4.7.23, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, le recours est désormais non seulement réputé rejeté, mais la décision contestée par voie de recours administratif est explicitement considérée comme définitive, de sorte que la décision tacite ne se substitue plus à la décision prise en première instance administrative. Le Gouvernement flamand constate, pour finir, qu'il ne saurait être question d'un recul significatif de la protection de l'environnement, parce que la réglementation attaquée s'applique uniquement aux cas dans lesquels aucune décision n'est rendue sur un recours administratif dans le délai de forclusion fixé, de sorte que son champ d'application est relativement limité. A cela s'ajoute que le législateur décrétole a également prévu une obligation de faire rapport, notamment en ce qui concerne le respect des délais, si bien que des problèmes éventuels pourront être détectés. Et même si la Cour devait juger qu'il y a un recul significatif du niveau de protection, le Gouvernement flamand souligne que celui-ci est justifié par des motifs liés à l'intérêt général, à savoir la sécurité juridique.

A.10.3. En ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité, le Gouvernement flamand estime que la branche du moyen est dépourvue de fondement; les parties requérantes dans l'affaire n° 6190 postulent erronément qu'en raison de l'effet dévolutif du recours administratif, la décision tacite prise dans le cadre du recours administratif se substituerait totalement à la décision prise en première instance. Cette thèse ne peut cependant être suivie, compte tenu de ce qui a été constaté en A.10.2. Pour le surplus, le Gouvernement flamand ne voit pas pourquoi la protection juridique serait manifestement différente. Conformément à l'article 105 du décret sur le permis d'environnement, il est possible d'introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations aussi bien contre une décision explicite que contre une décision tacite concernant un permis d'environnement, prise en dernière instance administrative.

A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que la différence de traitement est en tout cas raisonnablement justifiée. La réglementation attaquée concernant le rejet tacite du recours administratif poursuit un objectif légitime et le principe est pertinent et raisonnablement justifié au regard de cet objectif.

A.10.4. En ce qui concerne la prétendue violation de l'article 9 de la Convention d'Aarhus, le Gouvernement flamand fait tout d'abord valoir que la branche du moyen est irrecevable, étant donné que la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement des dispositions décrétoles attaquées au regard de l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

A titre subsidiaire, il convient de constater, selon le Gouvernement flamand, que la branche du moyen est dépourvue de fondement parce que les garanties dont les parties requérantes seraient privées, selon leurs propres dires, ne sont nullement mises en péril par les dispositions attaquées. Les dispositions attaquées n'excluent nullement le droit d'accès au juge. Pour autant que la réglementation relative au rejet tacite du recours administratif puisse être considérée comme relevant des « procédures administratives » au sens de l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus, l'on n'aperçoit pas en quoi l'accès au recours administratif serait limité. Les dispositions attaquées précisent seulement que le recours est réputé rejeté si aucune décision n'est prise dans le délai fixé ou, le cas échéant, dans le délai prolongé, de sorte que ces dispositions attaquées n'ont aucun impact sur la possibilité d'introduire un recours administratif. De plus, toute décision, explicite ou tacite, peut toujours être attaquée devant le Conseil pour les contestations des autorisations (article 105, § 1er, du décret sur le permis d'environnement).

Le Gouvernement flamand estime qu'il n'est pas nécessaire de poser une question préjudicielle à la Cour de justice parce que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse raisonnablement la place à aucun doute (arrêts n^{os} 151/2003, 96/2006, 121/2008).

A.10.5. En ce qui concerne la prétendue violation des directives 2008/98/CE, 2006/11/CE, 2011/92/UE et 2008/1/CE, le Gouvernement flamand observe tout d'abord que la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement les dispositions attaquées au regard du droit dérivé de l'Union. Il répète ensuite que l'on ne peut pas comparer le rejet tacite du recours administratif, attaqué, et le permis tacite instauré par le décret du 28 juin 1985. En effet, il n'est pas possible qu'un permis soit accordé sans que l'autorité compétente ait examiné les incidences environnementales potentielles. De plus, la directive 2006/11/CE a déjà été retirée, de sorte que l'on ne saurait en aucun cas invoquer sa prétendue violation.

A.10.6. En ce qui concerne la prétendue violation de l'article 13 de la directive 2006/123/CE, le Gouvernement flamand fait valoir que la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement les dispositions attaquées au regard du droit dérivé de l'Union. Par ailleurs, le Gouvernement flamand considère que la branche du moyen est dépourvue de tout fondement puisque le permis d'environnement ne relève pas de la directive 2006/123/CE; il est renvoyé à cet égard au considérant 9 de la directive en question.

A titre infiniment subsidiaire, le Gouvernement flamand considère que la branche du moyen manque en fait et en droit. Il peut seulement être constaté que le législateur décrétoal a effectivement choisi d'adopter une autre réglementation au sens de l'article 13, paragraphe 4, de la directive 2006/12/CE, étant donné qu'il a explicitement laissé entendre ne pas vouloir faire usage d'un permis tacite, justement parce qu'un tel système serait contraire aux directives citées.

Le Gouvernement flamand estime à nouveau qu'il n'est pas nécessaire de poser une question préjudicielle à la Cour de justice, parce que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse raisonnablement la place à aucun doute (arrêts n^{os} 151/2003, 96/2006, 121/2008).

A.11.1. Selon le Gouvernement flamand, le second moyen pris dans l'affaire n^o 6190 n'est pas fondé; il n'y a en l'espèce aucune violation des directives 2006/11/CE et 2008/98/CE, ni de l'obligation de *standstill* et du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs.

Le Gouvernement flamand observe que le deuxième moyen équivaut à une critique d'opportunité de la politique choisie par le législateur décrétoal. En effet, les parties requérantes mettent en cause la nécessité et l'efficacité du caractère permanent du permis d'environnement et des mesures qui l'accompagnent. Il n'appartient cependant pas aux parties requérantes mais au législateur décrétoal compétent en la matière de donner corps à la politique de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et au droit à la protection d'un environnement sain et de choisir les moyens appropriés à cet effet. D'ailleurs, la Cour n'exerce qu'un contrôle de légalité, étant entendu qu'elle ne peut se substituer au législateur compétent pour définir la politique la plus appropriée (arrêts n^{os} 62/2000, 10/2001, 117/98 et 11/94).

A.11.2. En ce qui concerne la prétendue violation des directives 2006/11/CE et 2008/98/CE, le Gouvernement flamand fait valoir que la branche du moyen est irrecevable, parce que la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement les dispositions attaquées au regard du droit dérivé de l'Union.

D'autre part, il y a lieu de constater que la directive 2006/11/CE a déjà été retirée.

En ce qui concerne la violation de la directive 2008/98/CE, le Gouvernement flamand souligne que l'article 23, paragraphe 2, ne permet pas de conclure que les permis doivent obligatoirement être temporaires, étant donné que cet article ne prévoit rien d'autre que la possibilité d'accorder des permis pour une période spécifiée et de pouvoir éventuellement les renouveler. L'article 23, paragraphe 2, permet tout au plus d'inférer la possibilité pour les Etats membres d'instaurer un système de permis à durée temporaire.

Le Gouvernement flamand estime également qu'il n'est pas nécessaire de poser une question préjudicielle à la Cour de justice, parce que l'application correcte du droit de l'Union s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse raisonnablement la place à aucun doute (arrêts n^{os} 151/2003, 96/2006, 121/2008).

A.11.3.1. En ce qui concerne la prétendue violation de l'obligation de *standstill*, le Gouvernement flamand fait tout d'abord valoir que les parties requérantes ne peuvent invoquer une éventuelle violation de l'article 7*bis* de la Constitution, parce qu'aucun droit subjectif ne découle de cet article; il s'agit d'une simple déclaration d'intention.

A.11.3.2. En ce qui concerne l'éventuelle violation de l'article 23 de la Constitution, le Gouvernement flamand estime qu'il y a lieu de constater que, dans le cadre du droit de l'aménagement du territoire, le principe de la durée illimitée de validité d'un permis d'urbanisme s'applique depuis longtemps, de sorte qu'il ne saurait donc être question d'un recul du niveau de protection. Le législateur décrétoal peut aussi juger que le permis d'environnement à durée déterminée est l'exception à la règle et que le permis d'environnement ne peut être limité dans le temps que dans un nombre limité de cas.

En ce qui concerne l'évaluation de la violation éventuelle de l'obligation de *standstill* par comparaison avec le décret du 28 juin 1985, le Gouvernement flamand fait valoir que le principe de la durée indéterminée du permis d'environnement est l'une des lignes de force fondamentales du nouveau décret sur le permis d'environnement. La circonstance que le permis d'environnement est en principe accordé pour une durée indéterminée est par conséquent une condition essentielle pour la réalisation des objectifs mis en avant par le législateur décréteur, notamment la réalisation d'une procédure de permis totalement intégrée, prenant en compte simultanément les aspects tant urbanistiques qu'environnementaux d'un projet donné. Le caractère permanent du permis est la conséquence logique du choix du législateur décréteur d'offrir davantage de sécurité juridique. L'idée sous-jacente est en effet que l'exploitant d'un établissement soumis à autorisation ne doit lui-même prendre l'initiative de l'obtention d'un nouveau permis que s'il souhaite ou doit apporter des changements à son établissement soumis à autorisation. Le Gouvernement flamand ne nie pas que le principe de la validité indéterminée du permis d'environnement pourrait être assimilé à un recul du niveau de protection applicable mais souligne qu'il faut relativiser le moment où l'appréciation doit avoir automatiquement lieu, tous les vingt ans, dans le cadre du renouvellement du permis d'environnement, à la lumière de plusieurs observations de fait (projet de note aux membres du Gouvernement flamand sur l'introduction d'un permis d'environnement permanent, pp. 1-2). Il convient de nuancer la pertinence de l'appréciation dans le cadre du renouvellement du permis d'environnement, étant donné que la plupart des établissements soumis à autorisation doivent déjà faire face plusieurs fois à une nouvelle enquête sur l'exploitation avant l'expiration du délai d'exploitation de vingt ans, soit à la suite d'une modification de l'établissement, soit à la suite d'un changement des conditions environnementales applicables. L'éventuel recul du niveau de protection ne pourra concerner que les établissements qui, sur un délai d'exploitation de vingt ans, ne subiront aucune modification ou ne procéderont à aucune extension pour moderniser l'établissement initialement autorisé ou le mettre en conformité avec les prescriptions légales et réglementaires applicables. Le législateur décréteur a tenu compte de cette situation spécifique en prévoyant diverses mesures d'accompagnement qui doivent garantir un maintien des possibilités de participation de tiers intéressés et du niveau existant de protection de l'environnement.

Premièrement, le décret sur le permis d'environnement prévoit deux formes d'évaluations par l'autorité compétente, susceptibles d'aboutir à une modification des conditions environnementales imposées, à savoir l'évaluation spécifique et l'évaluation périodique intégrale. S'il ressort de l'évaluation qu'il est nécessaire d'actualiser les conditions environnementales, le service chargé de coordonner et de réaliser l'évaluation peut introduire une demande d'actualisation des conditions environnementales auprès de l'autorité compétente; cette demande aura pour effet de lancer une procédure d'actualisation du permis d'environnement. Pour assurer la transparence et l'efficacité des évaluations, le législateur décréteur a également prévu l'élaboration d'un programme pluriannuel évolutif qui sera fixé pour cinq années.

Deuxièmement, le décret sur le permis d'environnement prévoit la possibilité d'actualiser l'objet et la durée du permis d'environnement à la fin de chaque période de validité de vingt ans d'un permis d'environnement à durée indéterminée; le public concerné, le fonctionnaire dirigeant des instances consultatives et l'autorité compétente pour délivrer les permis se voient offrir l'opportunité de formuler leurs observations motivées quant à la poursuite de l'exploitation de l'établissement ou de l'activité. Ces observations ont pour effet de lancer une procédure devant l'autorité délivrant les permis à propos de l'actualisation du permis d'environnement, même lorsqu'aucune évaluation n'est à l'ordre du jour.

Enfin, le principe de la validité à durée indéterminée du permis d'environnement ne porte nullement atteinte aux instruments de police de l'environnement et de l'aménagement du territoire prévus par la législation pertinente. Il demeure toujours possible d'agir contre un établissement qui ne respecte pas les conditions environnementales imposées.

A.11.3.3. Selon le Gouvernement flamand, il ne peut pas non plus être soutenu que le système des évaluations périodiques que prévoit le décret sur le permis d'environnement attaqué serait trop vague. L'article 23 de la Constitution ne s'oppose pas à ce que le législateur décréteur habilite le Gouvernement flamand à régler certaines matières. On ne peut pas non plus adhérer à la critique disant que la réglementation est trop vague, puisque le Gouvernement flamand n'a pas encore pris d'arrêtés. Et la Cour ne peut pas statuer sur les arrêtés d'exécution qui resteraient à prendre parce qu'elle n'est pas compétente pour ce faire.

A.11.3.4. Le Gouvernement flamand ne conteste pas que le système des évaluations périodiques a pour conséquence que l'autorité compétente devra collecter elle-même, le cas échéant, les informations pertinentes, mais le législateur décréteur en a tenu compte et a inscrit à cet égard plusieurs garanties supplémentaires dans le décret sur le permis d'environnement (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, pp. 119-122).

En outre, il ne faut pas oublier que les autorités compétentes pour délivrer les permis disposent en tout cas d'une multitude de sources d'information portant sur l'exploitation de l'établissement soumis à autorisation. Conformément aux dispositions légales en matière de publicité de l'administration, le public concerné pourra également avoir accès aux informations environnementales que l'autorité a en sa possession.

A.11.3.5. Selon le Gouvernement flamand, si la Cour devait considérer que les dispositions attaquées impliquent un recul significatif en ce qui concerne le niveau de protection du droit à la sauvegarde d'un environnement sain, elle devrait admettre que des motifs liés à l'intérêt général justifient ce recul, à savoir la sécurité juridique pour l'exploitant, d'une part, qui ne doit plus systématiquement tenir compte du caractère temporaire de son permis, et pour le citoyen, d'autre part, dans la mesure où une sanction claire est attachée à l'expiration du délai.

A.11.4. En ce qui concerne la prétendue violation du principe de la séparation des pouvoirs, le Gouvernement flamand estime tout d'abord que la branche du moyen est irrecevable, étant donné que la Cour n'est pas compétente. Le Gouvernement flamand constate que les parties requérantes critiquent essentiellement les délégations au Gouvernement flamand qui contiennent les dispositions attaquées, parce que celles-ci seraient trop larges; la Cour n'est toutefois pas compétente pour statuer en la matière, parce qu'elle ne s'estime pas compétente pour apprécier le respect de la répartition des tâches entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif (arrêts n^{os} 151/2003, 114/2007, 107/2013).

Pour le cas où la Cour déclarerait quand même la branche du moyen précitée recevable, le Gouvernement flamand fait valoir que le moyen n'est pas fondé. En effet, une large délégation de pouvoirs n'implique pas une diminution du niveau de protection de l'environnement. Les prétendus effets soulevés par les parties requérantes ne sont pas imputables aux dispositions attaquées en tant que telles mais pourraient, le cas échéant, résulter de la manière dont les dispositions attaquées seront exécutées, et encore, dans la mesure seulement où cette mise en œuvre se déroulerait selon les suppositions des parties requérantes.

A.12.1. En ce qui concerne le troisième moyen invoqué dans l'affaire n^o 6190, le Gouvernement flamand estime qu'il n'y a pas de violation de l'obligation de *standstill*, du principe d'égalité et de l'article 6 de la directive 92/43/CEE, ni de l'article 6 de la Convention d'Aarhus.

A.12.2.1. En ce qui concerne la prétendue violation de l'obligation de *standstill*, le Gouvernement flamand fait valoir que l'absence, du moins sous certaines conditions, de l'obligation d'établir un rapport sur les incidences environnementales et d'effectuer une évaluation appropriée lors du simple renouvellement du permis ou de la conversion du permis d'environnement à durée déterminée en un permis d'environnement à durée indéterminée n'entraîne aucun recul significatif du niveau de protection. Il y a tout d'abord la conformité de la réglementation attaquée avec le droit européen. D'autre part, le décret attaqué sur le permis d'environnement prévoit plusieurs mesures d'accompagnement et une série de mesures supplémentaires garantissant l'information du public et la possibilité de participation de celui-ci. En outre, il faut constater qu'une évaluation des incidences sur l'environnement et sur la nature dans le cadre de cette simple reconduction ou conversion d'un permis d'environnement existant n'a qu'une valeur ajoutée limitée. En effet, lors d'une reconduction de permis, il y a peu de marge pour une évaluation poussée d'autres solutions; il semble dès lors plus judicieux de ne prévoir une évaluation des alternatives que lorsqu'il est effectivement question d'une modification et/ou d'une transformation d'une installation existante, supposant aussi des interventions physiques sur le milieu naturel.

Selon le Gouvernement flamand, la remarque des parties requérantes sur la minimalisation, par le législateur décentralisé, de la plus-value apportée par l'évaluation des incidences sur l'environnement et la nature ne saurait être acceptée. Les parties requérantes négligent en effet de démontrer quelle serait exactement la plus-value apportée par une évaluation des incidences sur l'environnement et la nature dans le cadre d'un simple renouvellement de permis d'une installation existante ou dans le cadre de la conversion d'un permis d'environnement, et en quoi l'abandon de cette évaluation impliquerait un recul significatif du niveau existant de protection de l'environnement.

A.12.2.2. La branche du moyen pris par les parties requérantes à propos de l'article 36ter, § 3, alinéa 3, du décret sur la conservation de la nature, inséré par l'article 226 du décret sur le permis d'environnement, manque en fait et en droit. Ce n'est pas parce que l'administration doit évaluer si le projet en question peut entraîner une dépréciation significative des caractéristiques naturelles d'une zone spéciale de conservation qu'il faudrait en déduire que la charge de la preuve serait totalement transférée à l'administration en question. Selon le Gouvernement flamand, l'établissement de l'évaluation appropriée est l'affaire du demandeur du permis et le décret attaqué n'apporte à cela aucun changement. En effet, dès l'instant où l'administration estime qu'aucune

évaluation appropriée n'a été réalisée et que le projet en question peut provoquer une dépréciation significative des caractéristiques naturelles d'une zone spéciale de conservation, c'est au titulaire du permis ou à l'exploitant qu'il revient d'établir l'évaluation appropriée. Le Gouvernement flamand ne voit pas comment l'évaluation appropriée ne serait pas soumise à l'enquête publique.

Le Gouvernement flamand constate que le grief des parties requérantes ne vise pas l'article 226, alinéa 2, du décret sur le permis d'environnement mais un passage des travaux préparatoires, ce qui ne peut toutefois mener à une annulation de l'article attaqué.

A.12.2.3. L'opposition des parties requérantes à la date-pivot du 10 septembre 2002 prescrite par l'article 390, § 1er, du décret sur le permis d'environnement, n'est pas fondée. Le Gouvernement flamand est d'avis que le législateur décrétoal pouvait raisonnablement estimer que le champ d'application du mécanisme de conversion pouvait être déterminé sur la base de la date à laquelle les dispositions relatives à l'évaluation appropriée, conformément à l'article 36ter du décret flamand sur la conservation de la nature, sont entrées en vigueur. En effet, l'évaluation appropriée a été rendue applicable à cette date à tous les permis délivrés pour des activités ou des établissements susceptibles d'avoir un impact négatif significatif sur des zones spéciales de conservation. Et dans l'hypothèse où aucune évaluation appropriée n'a encore été effectuée, l'article 36ter, § 3, alinéa 3, du décret sur la conservation de la nature est d'application, de sorte qu'il est possible, lors de la conversion du permis en question, d'évaluer encore des installations nuisibles existantes pour lesquelles aucune évaluation appropriée n'a été effectuée, fût-ce à tort.

A.12.2.4. Selon le Gouvernement flamand, si la Cour devait considérer que les dispositions attaquées constituent un recul significatif du niveau de protection du droit à la sauvegarde d'un environnement sain, elle devrait reconnaître que des motifs liés à l'intérêt général justifient ce recul, à savoir la sécurité juridique.

A.12.3. En ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité, le Gouvernement flamand fait valoir que la différence de traitement peut être raisonnablement justifiée. La justification de l'insertion de la date-pivot, à savoir le 10 septembre 2002, est l'entrée en vigueur de l'évaluation appropriée. L'emploi d'une date-pivot pour délimiter des périodes soumises à des régimes différents dans le commerce juridique n'implique pas que le principe d'égalité serait violé. Au contraire, un tel constat est intrinsèquement lié à l'instauration d'un régime transitoire. En outre, le législateur décrétoal a pu raisonnablement estimer que dans le cadre du régime transitoire, une distinction pouvait être établie entre, d'une part, les exploitants qui ont demandé et obtenu un permis d'environnement à partir du 10 septembre 2002 et, d'autre part, les exploitants qui ont obtenu un permis d'environnement avant cette date. En effet, dans le passé, les deux catégories de personnes ont également été soumises à des régimes différents, justement en raison de la date précitée, de sorte que rien ne s'oppose à ce qu'elles continuent aujourd'hui à être traitées différemment, compte tenu de l'objet et des conséquences de la mesure attaquée et compte tenu de la date en question.

De plus, selon le Gouvernement flamand, l'utilisation d'une date-pivot n'empêche pas une évaluation *in concreto* de la demande de permis; l'administration peut d'office, ou sur demande motivée du public concerné, juger qu'une évaluation appropriée doit quand même être réalisée si celle-ci n'a pas été réalisée dans le cadre de la demande du permis d'environnement et si le projet en question est susceptible de provoquer une dépréciation significative des caractéristiques naturelles d'une zone spéciale de conservation.

A.12.4. En ce qui concerne la prétendue violation de l'article 6 de la directive 92/43/CEE et de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, le Gouvernement flamand fait d'abord valoir que la branche du moyen est irrecevable, parce que la Cour n'est pas compétente pour contrôler directement les dispositions attaquées au regard de dispositions conventionnelles ou du droit dérivé de l'Union.

La branche du moyen ne pourrait pas non plus être acceptée sur le fond, compte tenu de ce qui a déjà été indiqué plus haut à propos de l'obligation de *standstill* et des articles 10 et 11 de la Constitution.

Affaire n° 6191

A.13.1. Selon le Gouvernement flamand, le moyen unique pris dans l'affaire n° 6191 peut être divisé en quatre branches, à savoir la violation des articles 2, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus, la violation du principe de diligence et de précaution, la violation de l'article 191 du TFUE et la violation du devoir de motivation formelle et matérielle et des principes de bonne administration. Les parties requérantes semblent s'estimer lésées, d'une part, par le principe inscrit par le législateur décrétaal dans le décret sur le permis d'environnement, selon lequel, si aucun avis n'est rendu dans le délai fixé, l'avis est réputé favorable et, d'autre part, par le fait que le Gouvernement flamand est habilité à fixer le délai d'avis.

Le Gouvernement flamand souligne tout d'abord que dans la mesure où les parties requérantes invoquent une violation des articles 2, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus, du principe de diligence et de précaution, de l'article 191 du TFUE, du devoir de motivation formelle et matérielle et des principes de bonne administration, le moyen est irrecevable faute d'un exposé clair.

A.13.2. Avec une certaine bonne volonté, le Gouvernement flamand interprète la critique des parties requérantes en ce sens qu'il y a violation du principe d'égalité, combiné ou non avec l'article 23 de la Constitution, en ce que le législateur décrétaal poursuit un objectif illicite ou tout au moins en ce que les mesures attaquées sont disproportionnées aux objectifs poursuivis. Toutefois, le Gouvernement flamand ne parvient pas à discerner en quoi des catégories de personnes comparables bien déterminées feraient l'objet d'une différence de traitement sur la base des prescriptions décrétales attaquées, de sorte que la première branche du moyen est irrecevable.

Pour le cas où la Cour considérerait que la première branche du moyen est recevable, le Gouvernement flamand l'estime non fondée. L'avis à donner lors des demandes de permis a pour objectif de donner un fondement urbanistique et environnemental aux décisions de l'autorité statuant sur les demandes concrètes de permis. Les avis émis ne sont toutefois pas contraignants pour l'autorité compétente, ils ne représentent qu'une partie préparatoire du processus décisionnel global et n'ont pas d'effets juridiques pour le demandeur du permis. Ils influencent seulement la situation de l'autorité délivrant les permis, qui devra prendre une décision et la motiver en tenant compte des avis et observations formulées.

La « sanction » que le législateur décrétaal a prévue n'est en rien disproportionnée, étant donné qu'un avis tacite réputé favorable ne dispense en aucun cas l'autorité qui délivre les permis de vérifier si la demande de permis est conforme aux conditions décrétales et réglementaires en vigueur (voyez également l'arrêt n° 120/2010). Le Gouvernement flamand admet que le mécanisme de l'avis tacite présente également des inconvénients, mais ce constat ne peut pas conduire *ipso facto* à l'inconstitutionnalité d'une réglementation. De plus, la technique de l'avis tacite favorable n'est pas neuve (voyez les articles 12, § 1er, et 45bis, § 5, alinéa 2, du décret du 28 juin 1985, *cf.* VLAREM I).

Le Gouvernement flamand fait encore valoir que la technique de l'avis tacite favorable n'empêche pas l'autorité délivrant les permis de prendre encore en considération un avis tardif. Ceci tient au caractère non contraignant de l'avis et au fait que l'autorité délivrant les permis peut toujours statuer en toute liberté sur la demande de permis.

A.13.3. En ce qui concerne la prétendue violation de l'obligation de motivation, le Gouvernement flamand fait valoir que la branche du moyen est dépourvue de fondement, étant donné qu'elle repose sur une supposition erronée en fait et en droit. En effet, lorsqu'un avis est rendu tacitement, il ne peut pas être motivé explicitement; en juger autrement signifierait que le mécanisme juridique de l'avis tacite ne pourrait plus être utilisé. Cependant, le fait que l'avis fictivement favorable n'ait pas été motivé n'empêche pas en soi que la décision de refus soit ou puisse être suffisamment motivée. Pour cela, l'autorité délivrant les permis devra le cas échéant se baser sur d'autres éléments du dossier. C'est aux organes et instances de recours administratifs ou juridictionnels compétents qu'il incombe d'apprécier concrètement la légitimité d'un permis, en ce compris le caractère suffisant de la motivation.

A.13.4. En ce qui concerne la troisième branche du moyen, le Gouvernement flamand fait valoir qu'elle est irrecevable parce que les situations qui sont soumises à la Cour, à savoir l'autorité compétente qui ne prend pas de décision dans les délais, de sorte que le permis d'environnement est réputé refusé, et l'autorité consultative qui ne rend pas un avis dans les délais, de sorte que l'avis est réputé favorable, ne peuvent être comparées de façon pertinente, au regard de la réglementation attaquée. Les parties requérantes comparent la situation d'une même catégorie de personnes sous l'empire de deux réglementations distinctes.

A.13.5.1. En ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité, lu en combinaison avec la convention d'Aarhus, le Gouvernement flamand fait valoir que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées pourraient porter atteinte à la Convention d'Aarhus. Constaté simplement que l'abrogation de l'article 4.7.16 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne serait pas équitable et que l'exigence de maintien de recours efficaces serait ainsi violée ne suffit pas pour que l'on puisse considérer qu'il est satisfait aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle.

A.13.5.2. Sur le fond, le Gouvernement flamand relève que les instances consultatives ne sont, par définition, pas compétentes pour prendre la décision finale d'octroi du permis et que leurs avis ne sont pas contraignants. Il n'aperçoit dès lors pas en quoi le règlement des effets attachés au silence des instances consultatives pourrait être considéré comme une mesure susceptible de réduire le niveau de protection existant en matière d'environnement sain.

S'il existait malgré tout un recul significatif, le Gouvernement répète que celui-ci peut se justifier par des motifs liés à l'intérêt général.

Mémoire en réponse des parties requérantes dans les affaires n^{os} 6187 et 6191

Recevabilité

A.14. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 6187 et 6191 estiment qu'il y a lieu de rejeter les exceptions d'irrecevabilité soulevées par le Gouvernement flamand concernant l'incompétence de la Cour, le défaut de moyens et l'absence de griefs.

Concernant l'incompétence éventuelle de la Cour, les parties requérantes relèvent que, compte tenu de l'arrêt n^o 103/2015, la Cour peut prendre les moyens en considération dans la mesure où les parties requérantes invoquent une violation des règles répartitrices de compétences, du titre II et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution, combinés avec des dispositions conventionnelles, d'autres articles de la Constitution et des principes généraux. En outre, s'agissant de la garantie invoquée de droits fondamentaux et de principes généraux de droit, lorsqu'une disposition conventionnelle liant la Belgique a une portée analogue à une disposition constitutionnelle invoquée, les garanties consacrées par cette disposition conventionnelle constituent un ensemble indissociable avec les garanties inscrites dans la disposition constitutionnelle en cause (arrêt n^o 80/2014). D'autre part, les parties requérantes allèguent également que la violation de dispositions et de principes du droit de l'Union européenne, dont fait également partie la Convention d'Aarhus, constitue une discrimination à soulever d'office (arrêt n^o 97/2011), étant donné que ces dispositions touchent à l'ordre public.

En ce qui concerne l'éventuelle absence d'exposé des moyens, les parties requérantes font valoir qu'au vu du mémoire qu'il a déposé, le Gouvernement flamand a compris de quoi il s'agissait. Il est également souligné qu'une éventuelle violation du principe de diligence peut être alléguée dans la mesure où ce principe est garanti tant par le législateur décréteur que par le droit conventionnel; le devoir d'audition est en effet lié au principe de diligence (arrêt n^o A/2015/0302, du 19 mai 2015, du Conseil pour les contestations des autorisations). Bien que dans leur requête dans l'affaire n^o 6191, les parties requérantes n'aient parfois soulevé explicitement que la violation des articles 3 et 9 de la Convention d'Aarhus, il convient de considérer la Convention d'Aarhus dans son ensemble, parce que le décret attaqué porte également atteinte aux garanties du « public concerné » (article 2 de la Convention d'Aarhus).

S'agissant de l'absence éventuelle de griefs, les parties requérantes observent qu'elles visent l'annulation de l'article 366 du décret sur le permis d'environnement et donc l'annulation de l'abrogation des articles 4.7.16 et 4.7.26 du Code flamand de l'aménagement du territoire, et pas seulement l'annulation de l'abrogation de l'article 4.7.16 dudit Code.

Quant au fond

Affaire n° 6187

A.15.1. A propos de l'abrogation de l'article 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire et de l'article 13 du décret 28 juin 1985 et concernant la violation du principe d'égalité, les parties requérantes estiment qu'elles peuvent parfaitement effectuer une comparaison, tant dans le cadre de l'obligation de *standstill* qu'en ce qui concerne l'application de l'article 9 de la Convention d'Aarhus et de l'obligation qui en découle d'offrir des « recours suffisants et effectifs », entre « l'ancienne » et « la nouvelle » législation, en vue de souligner le recul de la protection de l'environnement.

A.15.2. S'agissant de la réponse du Gouvernement flamand au sujet de l'éventuelle violation du principe de légalité, les parties requérantes font valoir que dans « l'ancienne » législation, le législateur avait lui-même prévu davantage de règles et de garanties que dans la « nouvelle » législation. Selon les parties requérantes, la comparaison entre « l'ancienne » et « la nouvelle » législation illustre parfaitement les éléments que l'ancien législateur considérait comme essentiels et qu'il a lui-même réglés ou garantis, et que le « nouveau » législateur ne règle donc pas. On ne retrouve plus dans le décret sur le permis d'environnement attaqué les garanties qui figuraient dans la législation abrogée, ce qui atteste de l'absence de dispositions et garanties essentielles.

Constater que la nouvelle procédure est désormais régie par le décret sur le permis d'environnement attaqué ne signifie cependant pas que cette nouvelle procédure satisfasse à l'article 23 de la Constitution. Selon les parties requérantes, la violation du principe de légalité est étayée par le fait que le législateur décrétole a abrogé le « droit d'être entendu » et l'a remplacé par un « droit de demander à être entendu » qui est réservé au « demandeur », tout en attribuant une compétence large au Gouvernement flamand, à l'administration et au juge.

A.15.3. Les parties requérantes estiment également que la réponse donnée par le Gouvernement flamand à propos de la prétendue violation de l'obligation de *standstill* ne peut être acceptée. Il peut être admis que tout recul n'est pas inconstitutionnel, mais en l'espèce, le législateur décrétole a abrogé l'actuel « droit d'être entendu » et l'a remplacé par un « droit de demander à être entendu ». Il y a donc bien un recul significatif en matière de protection de l'environnement. En outre, conformément à la Convention d'Aarhus, le juge national peut apprécier si la « nouvelle » législation, en ce compris les dispositions abrogatoires, satisfait au prescrit conventionnel cumulatif (articles 3 et 9 de la Convention d'Aarhus).

A.15.4. Concernant la discussion sur la prétendue violation de l'article 9 de la Convention d'Aarhus, les parties requérantes relèvent que l'argumentation du Gouvernement flamand manque en fait et en droit. L'article 9 de la Convention est applicable au recours administratif puisqu'il prévoit lui-même un recours préliminaire devant une autorité administrative et permet d'épuiser les voies de recours au plan administratif. Les parties requérantes ont pu faire valoir à bon droit que les personnes qui peuvent intervenir dans la procédure judiciaire doivent tout autant pouvoir intervenir dans le recours préliminaire devant une autorité administrative. Selon les parties requérantes, l'argumentation du Gouvernement flamand selon laquelle les dispositions abrogatoires contestées ne portent aucune atteinte aux garanties prévues par l'article 9, paragraphes 2 et 4, de la Convention d'Aarhus est aussi infondée, et cela avant tout parce que les dispositions abrogées ne se rapporteraient pas à la procédure juridictionnelle devant les juridictions ordinaires ou administratives. Cette argumentation n'est pas pertinente, étant donné que l'article 9 de la Convention d'Aarhus s'applique également aux « procédures visées aux paragraphes 1er, 2 et 3 ci-dessus », y compris donc le « recours préliminaire devant une autorité administrative ».

A.16.1. En ce qui concerne la possibilité d'être entendu dans la procédure de première instance administrative et la prétendue violation du principe d'égalité, les parties requérantes observent qu'il peut être admis qu'en vertu de l'article 23, alinéa 2, du décret sur le permis d'environnement, le « public concerné » peut notifier ses points de vue, remarques et objections dans le cadre de l'enquête publique. Il faut néanmoins constater que le demandeur qui a complété sa demande de permis d'environnement comme il le souhaite peut ensuite demander à la commission ou à l'autorité d'être entendu. De plus, l'audience suppose le cas spécifique dans lequel « l'autorité compétente » doit recueillir l'avis de la commission provinciale ou régionale du permis d'environnement (article 25 du décret sur le permis d'environnement). Il n'est donc question d'audience que lorsque l'article 25 du décret sur le permis d'environnement est d'application, alors que seule l'audience considérée au sens le plus large garantit le principe de diligence et celui de bonne administration. Le principe d'égalité combiné avec le principe de diligence et avec le droit à la protection de la santé et d'un environnement sain impose donc de rendre, dès la première instance, l'audience éventuelle également accessible au « public concerné ».

Selon les parties requérantes, l'argument du Gouvernement flamand selon lequel, après l'enquête publique, des tiers peuvent de toute façon introduire un recours administratif et encore disposer d'une possibilité de recours auprès du Conseil pour les contestations des autorisations est également inexact. En effet, les compétences du Conseil pour les contestations des autorisations sont limitées, étant donné que l'administration dispose en principe d'un pouvoir discrétionnaire et qu'il ne sera question d'une « décision manifestement déraisonnable que lorsque le Conseil constate que la décision de cet organe administratif s'écarte à ce point du modèle normal de décision qu'il est impensable qu'une autre administration agissant avec diligence, dans les mêmes circonstances, parvienne à la même décision » (arrêt n° A/2015/0447 du 28 juillet 2015, Conseil pour les contestations des autorisations).

En outre, le Gouvernement flamand se contredit; il soutient en effet qu'il faut établir une distinction entre l'obligation d'audition à titre individuel et le droit collectif de participation. Comment les tiers peuvent-ils donc invoquer un principe de bonne administration lorsque le Gouvernement flamand soutient lui-même que ce principe n'existe pas pour d'autres personnes que le « demandeur » ?

A.16.2. En ce qui concerne la réponse du Gouvernement flamand à propos de la prétendue violation de l'article 23 de la Constitution, les parties requérantes font valoir que les avis demandés n'ont, par hypothèse, pas été donnés mais sont pourtant réputés favorables. De tels avis favorables constituent des fictions juridiques élaborées avec négligence. Pour pallier ce problème fondamental, une audience est donc nécessaire pour que « l'autorité compétente » ou la « commission du permis d'environnement » soit informée par le « public concerné »; c'est le « public concerné » qui peut apporter tous les éléments utiles qui n'apparaissent pas dans des avis tacites.

A.16.3. En ce qui concerne l'inégalité créée en raison de l'intervention devant le Conseil pour les contestations des autorisations, les parties requérantes relèvent qu'en matière d'intervention, il n'y a pas une telle différence entre des procédures administratives et des procédures judiciaires, de sorte que les personnes qui peuvent intervenir dans une procédure judiciaire doivent également pouvoir intervenir dans le recours préliminaire formé devant une autorité administrative.

A.16.4. En ce qui concerne l'inégalité dans le cadre de l'actualisation, les parties requérantes estiment que la disposition attaquée ne confirme pas la lecture faite par le Gouvernement flamand. L'exploitant n'est pas le demandeur ayant introduit la requête en actualisation du permis d'environnement, de sorte qu'il ne dispose donc pas du droit d'être entendu. Cette interprétation *contrat legem* du Gouvernement flamand est réfutée par l'article 92 du décret du 25 avril 2014 et par « l'ancienne » législation.

A.16.5. En ce qui concerne la violation des principes de *standstill* et de légalité, les parties requérantes répètent que les dispositions attaquées instaurent seulement « un droit de demander à être entendu » et non pas « un droit d'être entendu ». Il ne peut pas non plus être admis que les intéressés pourraient encore se prévaloir du droit d'être entendu, en tant que principe de bonne administration, étant donné qu'il faut distinguer le droit d'être entendu à titre individuel du droit collectif de participation et que le principe de bonne administration offre moins de garanties qu'un droit d'être entendu inscrit dans un décret.

Les parties requérantes estiment également que le grief vise le fait que la disposition décréte attaquée ne fixe pas suffisamment elle-même les éléments essentiels de la réglementation, si bien qu'il importe peu de savoir si le Gouvernement flamand dispose en l'espèce d'un pouvoir spécial ou général d'exécution pour adopter des règles complémentaires.

A.17.1. En ce qui concerne la violation de l'article 23 de la Constitution qu'elles invoquent, les parties requérantes estiment que les avis réputés favorables sont des avis qui, par hypothèse, ne sont pas rendus, de sorte qu'ils constituent des fictions juridiques élaborées avec négligence. Une audience est donc nécessaire pour que « le public concerné » puisse informer « l'autorité compétente » ou « la commission du permis d'environnement ».

A.17.2. S'agissant de « l'exclusion du public concerné après une décision de refus », les parties requérantes observent que la réponse du Gouvernement flamand est dépourvue de fondement et induit la Cour en erreur. En effet, la situation évoquée est celle d'une décision de refus en première instance, à laquelle le « public concerné » acquiesce parce que la demande était en contradiction avec, entre autres, le droit à la protection d'un environnement sain et qu'elle devait donc à juste titre être refusée. Le « public concerné » n'a donc aucun intérêt à intervenir contre cette décision, mais lorsqu'il souhaite intervenir ensuite, parce que quelqu'un conteste cette

décision de refus en degré d'appel administratif, il ne le peut pas (article 62 du décret sur le permis d'environnement). En outre, le Gouvernement flamand estime que le devoir d'audition, en tant que principe de bonne administration, ne s'applique qu'à l'égard du demandeur du permis et de l'auteur du recours, de sorte qu'il est d'autant plus nécessaire de garantir que le public concerné puisse demander à être entendu et ait aussi le droit d'être entendu.

A.17.3. En ce qui concerne l'absence d'un « devoir d'audition réciproque », les parties requérantes répondent que les arguments invoqués par le Gouvernement flamand sont dépourvus de fondement. Compte tenu de la jurisprudence en matière de « devoir d'audition réciproque » (CE, 7 octobre 2014, n° 228.692; Conseil pour les contestations des autorisations, 28 avril 2015, n° A/2015/0263, et 24 février 2015, n° A/2015/0080), il convient de considérer qu'il n'est pas légitime de nier l'existence du devoir d'audition réciproque.

A.17.4. S'agissant de l'éventuelle violation de l'article 9 de la Convention d'Aarhus, les parties requérantes font valoir que la thèse soutenue par le Gouvernement flamand manque en fait et en droit. En effet, l'article 9 de la Convention d'Aarhus s'applique à la procédure administrative de seconde instance, si bien que le législateur décrétoal est tenu d'instaurer des « recours suffisants et effectifs » et a l'obligation d'adopter une « législation cohérente » (article 3).

Affaire n° 6191

A.18.1. En ce qui concerne la première branche du moyen, les parties requérantes répètent que le principe de diligence signifie que les autorités doivent s'acquitter avec diligence de leur tâche, chacune en ce qui les concerne. Un permis tacite, de même qu'un avis tacite, sont intrinsèquement contraires au principe de diligence. La Constitution, la Convention d'Aarhus et le droit de l'Union européenne s'opposent tous à une disposition prévoyant à titre de pure fiction qu'il existe bien, *de iure*, un avis, ce qui suggère effectivement que l'obligation de recueillir un avis a *de facto* été respectée.

Les parties requérantes répètent par ailleurs qu'elles ne voient pas quelle prétendue valeur ajoutée la fiction de l'avis favorable peut apporter. En instaurant cette fiction, le législateur décrétoal ne poursuit aucun objectif légitime et l'autorité délivrant les permis doit en outre refaire le travail de l'instance consultative demeurée muette. L'autorité délivrant les permis n'échappe pas à son obligation d'examiner le domaine pour lequel cette instance a justement été instituée en qualité d'expert et elle n'échappe de toute façon pas à son obligation de motiver formellement la décision rendue dans ce domaine.

A.18.2. En ce qui concerne la deuxième branche du moyen, les parties requérantes répètent qu'un avis inexistant n'est pas motivé, ni de façon matérielle, ni de façon formelle. Or, l'essence même de tout avis est d'être motivé matériellement et formellement, compte tenu de ce qui est prévu par l'article 23 de la Constitution, par la Convention d'Aarhus et par le principe de diligence. Contrairement à ce qu'observe le Gouvernement flamand, la branche du moyen n'est pas dépourvue de fondement, étant donné qu'elle constate uniquement que l'absence de motivation est inadmissible parce qu'en raison de la première fiction, un avis a été rendu et parce qu'en raison de la seconde fiction, cet avis est réputé favorable. En outre, il est question de l'obligation de rendre un avis, le législateur décrétoal ayant décidé qu'une instance experte et spécialisée devait se pencher sur certains sujets.

A.18.3. En ce qui concerne la troisième branche du moyen, les parties requérantes considèrent que le principe de diligence n'a pas une portée différente pour les instances consultatives et pour les instances délivrant les permis. Ce principe fondamental n'a en tout cas pas une portée à ce point différente qu'il empêcherait une comparaison de leurs réglementations respectives.

A.18.4. Pour ce qui concerne la cinquième branche du moyen, les parties requérantes considèrent que le temps qu'une instance consultative experte devait consacrer à un avis soigneusement rédigé est par hypothèse d'ores et déjà inutilisé, en raison du silence de cette instance. Par conséquent, l'autorité délivrant les permis, qui n'est pas spécialisée et devait justement consulter un expert pour cette raison, est obligée de se consacrer, dans la précipitation, à l'examen des éléments qui relèvent de la spécialité de l'instance consultative.

Mémoire en réponse des parties requérantes dans l'affaire n° 6190

A.19. S'agissant de l'exception soulevée par le Gouvernement flamand concernant l'incompétence de la Cour, les parties requérantes soulignent que, dans leur requête, elles demandent à la Cour de soumettre les dispositions attaquées à un contrôle indirect au regard du droit international et européen, à savoir en les combinant toujours avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

Il convient dès lors de rejeter l'exception générale relative à l'incompétence de la Cour.

A.20.1. Selon les parties requérantes, le premier moyen relatif au refus tacite du recours administratif est fondé. Elles estiment tout d'abord que le premier moyen ne porte pas que sur le principe du refus tacite mais sur la totalité de la sanction souhaitée par le législateur décrétoal, telle qu'elle est contenue dans les dispositions attaquées (articles 66, § 3, 90, § 2, 105, § 1er, et 390, § 5).

A.20.2. Les parties requérantes font ensuite valoir que le Gouvernement flamand semble ignorer le caractère dévolutif du recours administratif. Pourtant, l'article 63 du décret attaqué sur le permis d'environnement prévoit explicitement le caractère dévolutif du recours administratif. Ce dernier a pour effet que la décision rendue sur recours administratif, tacitement ou non, se substitue à la décision prise antérieurement en première instance. A cet égard, on peut encore renvoyer à l'article 105 du décret sur le permis d'environnement qui prévoit explicitement que c'est la « décision tacite, prise en dernière instance administrative » qui doit être contestée devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Il ne s'agit donc pas de la décision prise en première instance.

A.20.3. Les parties requérantes observent que l'existence antérieure d'une décision de refus rendue tacitement à la suite d'un recours administratif relatif à un permis d'urbanisme ne change rien au constat que, dans le régime du permis d'environnement, une telle décision conduit à une grave violation du niveau de protection existant de l'environnement. Selon les parties requérantes, il est frappant de constater que le Gouvernement flamand scinde toujours la violation de l'obligation de *standstill*, d'une part, par rapport au Code flamand de l'aménagement du territoire et, d'autre part, par rapport au régime du permis d'environnement. Les parties requérantes n'en aperçoivent pas clairement la raison, d'autant plus que le Gouvernement flamand vise, avec le législateur décrétoal, une intégration des deux régimes.

A.20.4. Les parties requérantes répètent que le système des délais de forclusion n'offre absolument aucune sécurité juridique, et que dans le cas des systèmes de délais d'ordre, aucune décision d'autorisation ne peut être prise sans évaluation du recours introduit. La prétendue sécurité juridique ne peut pas être utilisée valablement comme objectif légitime. L'effet suspensif du recours administratif ne change rien à l'absence éventuelle d'un examen effectif du dossier de recours. La possibilité d'introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations ne pallie pas non plus le défaut.

A.20.5. Le Gouvernement flamand semble avoir oublié que l'article 9 de la Convention d'Aarhus exige également que les voies de recours mises à la disposition de tout intéressé doivent aussi être suffisamment efficaces. Pour les parties requérantes, tel n'est nullement le cas de l'examen tacite d'une procédure administrative dévulative; un simple accès ne peut suffire.

Les parties requérantes estiment que toutes les directives citées exigent un permis préalable, c'est-à-dire un examen préalable à l'octroi du permis, des spécifications et normes minimales intégrées au permis, et un examen au cas par cas des demandes présentées. La directive 76/464/CEE a été modifiée à plusieurs reprises et de façon substantielle, de sorte que dans un souci de clarté et de rationalité, il convenait de procéder à la codification de cette directive. La directive 2006/11/CE est en effet une directive codificatrice, mais il s'agit toutefois d'une directive entrée en vigueur de façon totalement séparée, qui a à son tour déjà abrogé et remplacé intégralement la directive 76/464/CEE et toutes ses modifications. Elle est par conséquent toujours en vigueur.

Contrairement au Gouvernement flamand, les parties requérantes considèrent que le régime du permis d'environnement est bien soumis à l'application de la directive 2006/123/CE (directive « services »). Eu égard à la définition large de la notion de « régime d'autorisation » et à la non-exclusion explicite de l'objet, on peut difficilement soutenir que le permis d'environnement ne tomberait pas sous cette définition. Qui plus est, le manuel relatif à la mise en œuvre de cette directive (http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_fr.pdf) précise que pour des aspects de régimes d'autorisation non régis pas d'autres instruments communautaires, les dispositions pertinentes de la directive « services » sont d'application.

Enfin, les parties requérantes continuent de penser que les questions préjudicielles qu'elles suggèrent de poser à la Cour de justice peuvent avoir un contenu pertinent pour l'examen du présent moyen.

A.21.1. Le second moyen que les parties requérantes dans l'affaire n° 6190 invoquent et estiment fondé concerne la durée indéterminée du permis d'environnement et les mesures d'accompagnement. Les parties requérantes considèrent tout d'abord qu'il y a lieu de rejeter l'exception soulevée par le Gouvernement flamand, dans la mesure où la requête permet bien de déduire pourquoi une violation des articles 10 et 11 de la Constitution est invoquée. La différence de traitement découle en effet de l'ambiguïté des règles en matière d'évaluations et du déplacement de la charge de la preuve vers les autorités compétentes.

A.21.2. Les parties requérantes soulignent ensuite que la directive 2008/98/CE prévoit un système obligatoire d'autorisations qui permet également de les octroyer pour une « durée déterminée ».

A.21.3. Les parties requérantes voient un recul du niveau de protection existant pour l'homme et l'environnement et force est de constater, selon elles, que les mesures d'accompagnement ne sont pas de nature à prévenir ce recul significatif. Pour les parties requérantes, l'on ne peut adhérer à la thèse soutenue par le Gouvernement flamand, pour lequel les motifs d'exception énumérés limitativement seraient nécessaires pour pouvoir garantir le principe de la durée permanente. En effet, une décision de l'autorité délivrant les permis est soumise à l'obligation de motivation formelle. En outre, il appartient à la Cour seule d'évaluer le régime prévu par l'article 68 du décret sur le permis d'environnement et il convient de constater à cet égard qu'il existe trop peu de possibilités d'accorder un permis à durée déterminée, alors que des motifs liés à l'environnement ou à la nature l'exigent.

Selon les parties requérantes, il est également incohérent de relativiser la procédure de renouvellement. Non seulement, des éléments chiffrés sont utilisés sans qu'une banque de données sur les permis d'environnement soit disponible, mais on méconnaît en outre de cette façon les motifs qui ont incité le législateur décentral à instaurer le permis d'environnement, étant donné qu'à l'époque, il a délibérément opté pour une durée de validité limitée des permis.

En ce qui concerne les évaluations, les parties requérantes relèvent que dans le projet de décret portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature, d'agriculture et d'énergie, le système a été adapté et remplacé. La Cour ne peut pas tenir compte des éventuelles modifications, mais ceci confirme qu'un problème existe dans le régime des évaluations. Les parties requérantes estiment en outre que la délégation donnée au Gouvernement flamand est trop large, étant donné qu'il manque dans le décret attaqué des éléments essentiels que le législateur décentral doit lui-même régler. De ce fait, il n'est pas certain que ces évaluations pourront suffire pour justifier la durée de validité illimitée du permis d'environnement et donc pour éviter un recul significatif du niveau de protection de l'environnement. De même, le déplacement de la charge de la preuve dans le cadre du système des évaluations n'est pas contrebalancé par les mesures d'accompagnement. Selon les parties requérantes, il ressort également de l'augmentation de la charge de travail, avec une possibilité limitée de réaliser plusieurs évaluations par an, que ce système ne permet pas un remplacement à part entière du régime actuel.

A.21.4. Contrairement à ce que prétend le Gouvernement flamand, la Cour peut tenir compte des principes généraux lors de l'examen de la question de la compatibilité des règles de droit attaquées avec les articles 10 et 11 de la Constitution (arrêt n° 99/2011). De plus, les parties requérantes estiment que la Cour peut également associer l'article 7bis de la Constitution à son contrôle (arrêt n° 75/2011).

A.22.1. Les parties requérantes jugent fondé le troisième moyen, qui porte sur les obligations réduites dans le cadre du renouvellement du permis d'environnement ou de sa conversion. Elles font tout d'abord valoir qu'elles attaquent les articles 155, 226 et 390 du décret sur le permis d'environnement et qu'il ne peut être admis qu'à la demande du Gouvernement flamand, le troisième moyen soit limité. Il est impossible de dissocier l'article 390, § 1er, du décret sur le permis d'environnement des autres paragraphes de cet article, et pour garantir la cohérence interne, la Cour devra le cas échéant procéder à l'annulation de l'ensemble de la disposition.

A.22.2. Les parties requérantes constatent, comme le Gouvernement flamand, qu'une éventuelle conformité à la réglementation européenne applicable n'interdit pas qu'il puisse être question d'une violation de l'article 23 de la Constitution.

A.22.3. Les parties requérantes estiment qu'il y a lieu de constater, contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, qu'un rapport sur les incidences environnementales ou une évaluation appropriée va bien plus loin qu'une « simple pondération de solutions alternatives »; la valeur ajoutée de ces examens n'est pas contestable. L'enjeu ne peut pas non plus être nié. En effet, les exploitants obtiennent un permis perpétuel, il s'agit d'une part permanente de l'utilisation de l'espace-environnement; un contrôle totalement efficace et actuel de cette demande n'est certainement pas un luxe superflu.

A.22.4. Selon les parties requérantes, il est établi qu'en cas d'enquête publique à réaliser dans le cadre de la procédure de conversion, aucune évaluation appropriée ne fait partie de la demande lorsque l'exploitation satisfait aux conditions de l'article 390 du décret attaqué. Il appartient donc soit au public, soit à l'administration d'en démontrer la nécessité.

A.22.5. Les parties requérantes observent que la prétendue relativité de la procédure de conversion est malvenue et ne peut être généralisée. Plusieurs réglementations sont très récentes et ont été adoptées longtemps après la date-pivot choisie, de sorte que cette circonstance entraîne à elle seule déjà une remise en question des arguments éayant le choix de la date-pivot.

A.22.6. Les parties requérantes s'étonnent que le Gouvernement flamand ne réponde que de manière très sommaire aux arguments qu'elles invoquent à propos de la connexité des articles 10, 11 et 23 de la Constitution avec l'article 6 de la directive Habitats, ainsi qu'avec l'article 6 de la Convention d'Aarhus. S'agissant de l'article 6 de la directive Habitats, les parties requérantes observent que l'administration ne peut pas être assimilée aux « autorités nationales compétentes », car cela suppose d'accorder à l'administration un pouvoir de décision trop important. S'agissant de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, les parties requérantes soulignent que l'évaluation appropriée n'est pas rédigée par l'exploitant au début de la procédure de conversion et ne fera donc pas partie des documents accessibles au public pendant la procédure de conversion, comme le prévoient l'article 390 du décret sur le permis d'environnement attaqué et l'enquête publique qui s'y rapporte.

Mémoire en réplique du Gouvernement flamand

A.23.1. Concernant l'exception d'irrecevabilité tirée du défaut d'exposé des moyens, le Gouvernement flamand souligne que les parties requérantes dans les affaires n^{os} 6187 et 6191 ne peuvent se contenter d'indiquer qu'il faut considérer la Convention d'Aarhus dans son ensemble. Le Gouvernement flamand estime qu'il lui est impossible, dans ces circonstances, de se défendre utilement, étant donné que, dans de tels moyens, il n'est pas exposé de façon suffisamment précise en quoi une disposition attaquée serait contraire à une norme de référence. En outre, l'argument selon lequel la Convention d'Aarhus doit être considérée dans sa globalité n'est soulevé que dans le mémoire en réponse, de sorte que les parties requérantes tentent de développer un moyen nouveau, toutefois irrecevable, en alléguant à présent également qu'il faudrait aussi examiner la compatibilité des dispositions attaquées à la lumière de la Convention d'Aarhus prise dans sa globalité (arrêts n^{os} 25/2005 et 144/2008).

A.23.2. S'agissant de l'exception d'irrecevabilité tirée de l'absence de griefs, le Gouvernement flamand constate que les parties requérantes dans l'affaire n^o 6187 se sont ralliées à la position du Gouvernement flamand, si bien que l'exception doit être accueillie.

A.23.3. En ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité tirée de l'incompétence de la Cour, le Gouvernement flamand répète qu'il ne ressort pas du recours introduit dans l'affaire n^o 6190 que les parties requérantes visaient un contrôle indirect; au contraire, elles suggèrent un contrôle direct au regard de la Convention d'Aarhus et de plusieurs directives européennes.

A.24.1. En ce qui concerne le moyen unique invoqué dans l'affaire n^o 6187, le Gouvernement flamand estime que le point de vue des parties requérantes ne peut être suivi. En effet, les « éléments essentiels » d'une réglementation dépendent du contenu de celle-ci et il est évident qu'une nouvelle réglementation diffère de la précédente. Ce qui était considéré comme « essentiel » dans l'ancienne réglementation est dénué de toute pertinence pour la qualification des « éléments essentiels » de la nouvelle réglementation. En outre, rien n'exclut que le législateur décretaal ait fixé d'autres aspects que les éléments essentiels de la réglementation en cause. Le simple fait que le législateur décretaal a réglé un aspect donné des prescriptions précédemment en vigueur ne permet pas de conclure qu'il s'agit d'un « élément essentiel » de cette réglementation.

A.24.2. S'agissant de la prétendue violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus, le Gouvernement flamand souligne que l'on ne peut inférer de son mémoire qu'il aurait affirmé que l'article 9 de la Convention d'Aarhus ne serait pas applicable à des procédures administratives ou qu'il en minimaliserait l'importance. Dans son mémoire, le Gouvernement flamand a seulement observé que, compte tenu du contenu et de la portée des dispositions attaquées du décret sur le permis d'environnement, il ne pouvait être conclu qu'une atteinte aurait été portée aux garanties prévues par la Convention d'Aarhus. Le Gouvernement flamand estime également que pour apprécier la conformité des dispositions attaquées avec les prescriptions de la Convention d'Aarhus, il faut tenir compte de la protection juridique offerte tant par la procédure administrative que par la procédure juridictionnelle.

A.24.3. En ce qui concerne la prétendue violation du droit d'être entendu, on ne saurait considérer que, dans son mémoire, le Gouvernement flamand adopte des points de vue contradictoires. Le point de vue du citoyen individuel perd en importance au fur et à mesure que le cercle des parties intéressées par une décision donnée s'élargit et que l'intérêt collectif des citoyens concernés par la décision doit être défendu. De plus, le décret sur le permis d'environnement règle de façon particulière les droits du public concerné.

A.24.4. En ce qui concerne la prétendue discrimination dans le cadre de l'actualisation du permis d'environnement, le Gouvernement flamand estime que le point de vue des parties requérantes est dénué de fondement. Les parties requérantes oublient qu'il n'y a aucune raison d'estimer que l'exploitant d'un établissement soumis à autorisation qui est confronté à une demande d'actualisation ne devrait pas être considéré comme le demandeur d'un permis au sens de l'article 27 du décret sur le permis d'environnement.

A.24.5. En ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité au regard de la portée du droit d'être entendu dans le cadre de la deuxième instance administrative, le Gouvernement flamand estime qu'on ne peut considérer que son point de vue serait captieux. Les parties requérantes veulent en fait assimiler le droit de participation dans le cadre de la procédure d'autorisation au droit d'être entendu au cours de chaque phase de la procédure. Un tel droit n'existe cependant pas et ne découle pas non plus des dispositions dont la violation est invoquée dans ce moyen.

A.24.6. En ce qui concerne la prétendue violation du principe d'égalité, du fait de l'absence du « devoir d'audition réciproque », le Gouvernement flamand estime que la référence à la jurisprudence du Conseil d'état et du Conseil pour les contestations des autorisations n'est pas pertinente. Il y a lieu de constater que le législateur décrétole a explicitement limité le droit d'être entendu en deuxième instance administrative au demandeur du permis et aux auteurs de recours, de sorte qu'il ne peut être question d'une inégalité de traitement. Le régime attaqué se distingue clairement de celui prévu par l'article 4.7.23, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, où le législateur décrétole avait seulement stipulé que les « parties intéressées » sont entendues à leur demande, par écrit ou oralement, sans toutefois indiquer dans quel sens précis cela devait être interprété.

A.25.1. En ce qui concerne le premier moyen invoqué dans l'affaire n° 6190, le Gouvernement flamand relève que les passages des travaux préparatoires du décret sur le permis d'environnement que les parties requérantes invoquent portent exclusivement sur la situation dans laquelle une décision a effectivement été prise dans le cadre du recours administratif. La doctrine de l'effet dévolutif du recours administratif doit certainement être appliquée dans ce cas : la décision prise explicitement sur le recours administratif se substitue alors à la décision d'autorisation prise en première instance.

En revanche, il va tout autant de soi, contrairement à ce que prétendent les parties requérantes, que lorsqu'aucune nouvelle décision n'a été prise en degré d'appel, il ne peut être question d'un effet dévolutif; en effet, il n'y a aucune nouvelle décision à laquelle cet effet peut être associé. Comme le législateur décrétole l'a lui-même estimé, si aucune décision n'a été prise en deuxième instance administrative, cela a pour conséquence que le recours est rejeté et que la décision prise en première instance administrative est maintenue. L'article 105 du décret sur le permis d'environnement attaqué est lui aussi conforme à cette thèse.

A.25.2. Le Gouvernement flamand souligne qu'il est logique que pour répliquer à une prétendue violation de l'obligation de *standstill*, il examine l'existence d'un recul significatif par rapport au régime antérieur, à la lumière de la situation qui prévalait effectivement auparavant. Il est notoire qu'il n'était pas question, précédemment, d'une intégration des deux permis, de sorte qu'il est évident que le Gouvernement flamand compare la situation actuelle tantôt avec le permis d'urbanisme et tantôt avec le permis d'environnement.

A.25.3. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes dans l'affaire n° 6190 ne peuvent être suivies lorsqu'elles affirment que l'instauration de délais de forclusion ne peut être considérée comme une mesure pertinente au regard de la recherche d'une plus grande sécurité juridique. Les parties requérantes confondent leur critique de l'instauration d'un délai de forclusion comme moyen de créer de la sécurité juridique et d'inciter l'autorité à faire preuve d'une diligence suffisante avec une critique des caractéristiques de la sanction associée au dépassement du délai de forclusion. Ce n'est pas parce que la motivation formelle d'un acte administratif tacite poserait problème que l'introduction du délai de forclusion et du mécanisme de la décision tacite ne pourrait en soi contribuer à créer davantage de sécurité juridique : en effet, le demandeur du permis comme le public concerné acquièrent une certitude quant au moment où une décision a été prise sur le recours administratif.

A.25.4. Le Gouvernement flamand maintient que la directive 2006/11/CE n'est plus en vigueur et renvoie à cet égard à la doctrine.

A.25.5. Le Gouvernement flamand cite le même manuel relatif à la mise en œuvre de la directive « services » pour confirmer que cette directive ne s'applique pas aux systèmes de permis d'environnement et qu'elle n'est donc pas non plus applicable au permis d'environnement. En effet, il est manifeste que ces systèmes sont bien plus qu'une « dénomination spécifique » donnée à des prescriptions pour les soustraire ainsi artificiellement au champ d'application de la directive « services ». Ce point de vue est également confirmé par le ministre flamand de l'Environnement (réponse du ministre flamand de l'Environnement, de la Nature et de la Culture à la question n° 39 du 22 septembre 2009 concernant le « Vlarem » et la directive « services »).

A.26.1. Selon le Gouvernement flamand, le deuxième moyen invoqué dans l'affaire n° 6190 n'est pas fondé. Il estime que, contrairement à ce que prétendent les parties requérantes, l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2008/98/CE ne permet pas d'inférer qu'une autorisation doit avoir une durée déterminée. L'article précité ne s'oppose pas à l'octroi d'autorisations à durée indéterminée, de sorte que le décret sur le permis d'environnement ne peut être jugé contraire à la directive 2008/98/CE.

A.26.2. Le Gouvernement flamand confirme que le législateur décréte n'a aucune obligation de motivation formelle dans le cadre de l'élaboration de la législation décréte. Le simple fait qu'un motif n'a pas été exprimé lors des travaux préparatoires n'implique nullement qu'il ne puisse plus être invoqué par la suite devant la Cour constitutionnelle (arrêts n°s 118/2012, 72/2012, 81/2011).

A.26.3. Selon le Gouvernement flamand, le simple fait que le législateur décréte a choisi d'apporter des modifications à un régime décréte existant ne permet pas d'inférer que le régime antérieur aurait été inconstitutionnel. En juger autrement empêcherait d'emblée toute modification décréte. Bien entendu, il en va de même lorsque le régime modifié n'est pas encore entré en vigueur : la modification de ce régime n'implique nullement que le régime modifié aurait été discriminatoire.

Le Gouvernement flamand fait valoir que le décret sur le permis d'environnement prévoit deux types d'évaluations (l'évaluation spécifique et l'évaluation périodique intégrale) menées par l'autorité compétente, qui peuvent conduire à une modification des conditions environnementales imposées; le décret lui-même en règle également les conséquences. Le Gouvernement flamand estime dès lors que le législateur décréte a lui-même fixé tous les « éléments essentiels » pour pouvoir habiliter le pouvoir exécutif à fixer les modalités d'exécution des évaluations.

A.27.1. S'agissant du troisième moyen invoqué dans l'affaire n° 6190, le Gouvernement flamand observe qu'il n'a pas qualifié le rapport sur les incidences environnementales et l'évaluation appropriée de « simple pondération de solutions d'alternatives ».

A.27.2. Le Gouvernement flamand estime qu'en soi, la seule élaboration ultérieure d'un autre régime, après la date-pivot, ne peut avoir pour effet de porter une atteinte au niveau de protection offert.

A.28. En ce qui concerne l'*addenda* dans l'affaire n° 6191, le Gouvernement flamand relève qu'il n'aperçoit pas pourquoi un avis favorable fictif constituerait une mesure déraisonnable. On peut s'attendre à ce que les instances consultatives recourent avec la prudence requise à la possibilité de rendre un avis favorable tacite, *a fortiori* dans les cas où le législateur décréte a prescrit qu'il faut non seulement recueillir un avis préalable, mais qu'un avis favorable est également requis pour que le permis puisse être accordé.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Les recours en annulation visent différentes dispositions du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement (ci-après : le décret sur le permis d'environnement).

Il ressort de l'exposé des motifs du décret attaqué qu'il faut considérer ces dispositions dans le cadre plus large de propositions portant sur l'accélération des projets d'investissement (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 8).

« L'objectif est en substance d'adopter un décret-cadre en vue de créer une procédure d'autorisation intégrée, au cours de laquelle sont évalués tant les aspects urbanistiques que les aspects environnementaux d'un projet envisagé, selon une procédure d'autorisation intégrée.

Le but [...] est de créer un permis intégré, dénommé ' permis d'environnement ' dans lequel sont intégrés, à ce stade, tant le permis d'environnement (ou la notification) régi par le décret du 28 juin 1985 que le permis d'urbanisme (ou la notification) et le permis de lotir.

L'intention qui a présidé à l'élaboration de cette procédure [...] est de tendre vers le déroulement le plus simple et le plus transparent possible de la procédure, en accordant une attention particulière à la participation du public.

Nous voulons parvenir à une procédure d'autorisation dans laquelle l'initiateur d'un projet pourra introduire sa demande devant une seule instance, ensuite de quoi une seule enquête publique et une seule consultation sont organisées, avec, pour terminer, dans certains cas, l'avis d'une commission consultative calquée sur la commission provinciale ou régionale de l'autorisation anti-pollution.

Cette procédure d'autorisation intégrée permet d'accorder plus efficacement des permis, moyennant une synergie maximale des étapes à respecter. Le résultat final de la procédure d'autorisation intégrée doit être, pour tous les intéressés, davantage axé sur l'utilisateur, meilleur et plus rapide que les voies actuelles » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 11).

B.1.2. Le décret sur le permis d'environnement est un décret-cadre, qui vise à créer une procédure d'autorisation au cours de laquelle tant les aspects urbanistiques que les aspects environnementaux d'un projet envisagé seront évalués, selon une procédure d'autorisation intégrée (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 11). L'examen proprement

dit des demandes de permis n'est pas réglé dans le décret sur la procédure mais dans le Code flamand de l'aménagement du territoire et dans le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement (ci-après : le décret sur la politique de l'environnement).

B.1.3. La Cour examine les moyens dans l'ordre suivant :

Quant à la recevabilité (B.2-B.7) :

- En ce qui concerne la compétence de la Cour (B.3-B.5);
- En ce qui concerne l'exposé des moyens et des griefs (B.6-B.7);

Quant au fond (B.8-B.63) :

- En ce qui concerne le droit d'être entendu (affaire n° 6187) (B.8-B.24) :

1. Le droit d'être entendu en première et dernière instance administrative (B.11-B.19);

a) Les articles 10 et 11 de la Constitution (B.13-B.14);

b) L'article 23 de la Constitution, combiné ou non avec les articles 3 et 9 de la Convention d'Aarhus (B.15-B.19);

2. L'abrogation du chapitre VII (articles 4.7.1 à 4.7.26/1) du Code flamand de l'aménagement du territoire (article 336 du décret sur le permis d'environnement) et du décret du 28 juin 1985 (article 386 du décret sur le permis d'environnement) (B.20-B.24);

- En ce qui concerne le délai de forclusion dans le cadre de la seconde instance administrative (B.25-B.39) :

1. L'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution (B.27-B.28);

2. Le principe d'égalité (B.29-B.30);

3. L'article 9 de la Convention d'Aarhus (*B.31-B.33*);
4. Les directives européennes en matière d'environnement (*B.34-B.35*);
5. La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (*B.36-B.37*);
6. Questions préjudicielles à la Cour de justice (*B.38-B.39*);
 - En ce qui concerne le caractère permanent du permis d'environnement (*B.40-B.50*) :
 1. La directive 2006/11/CE du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté et la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives (*B.43-B.45*);
 2. L'obligation de *standstill* (*B.46-B.47*);
 3. Le principe de la séparation des pouvoirs (*B.48-B.50*);
 - En ce qui concerne l'obligation d'établir un rapport sur l'incidence du projet et une évaluation appropriée (*B.51-B.54*);
 - En ce qui concerne l'avis favorable tacite et la délégation donnée au Gouvernement flamand pour fixer les délais d'avis (*B.55-B.63*) :
 1. Les articles 2, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus, les principes de prévoyance et de précaution et l'article 191 du TFUE (*B.57-B.59*);
 2. L'obligation de motivation (*B.60-B.61*);

3. L'obligation de *standstill* et le principe de légalité de l'article 23 de la Constitution (B.62-B.63).

Quant à la recevabilité

B.2. Le Gouvernement flamand soutient que les recours introduits sont au moins partiellement irrecevables, en raison de l'incompétence de la Cour ou en raison de l'absence d'exposé des moyens ou des griefs.

En ce qui concerne la compétence de la Cour

B.3. Le Gouvernement flamand allègue que la requête dans l'affaire n° 6190 invoque exclusivement la violation d'un certain nombre de normes de droit international et de droit européen et de principes généraux de droit. La Cour n'étant pas compétente pour contrôler directement des dispositions législatives au regard de normes de droit international et de droit européen, les moyens seraient irrecevables dans la mesure où ils reposent sur cette prétendue violation.

B.4. Le Gouvernement flamand soutient en outre que la Cour n'est pas compétente pour vérifier la conformité d'une norme législative à l'obligation de motivation formelle (requête dans l'affaire n° 6191), étant donné que la Cour ne pourrait pas effectuer de contrôle au regard d'une autre loi et au motif que le champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne s'étendrait pas aux actes législatifs.

B.5.1. Bien que la Cour ne soit pas compétente pour procéder à un contrôle direct au regard des directives européennes, de la Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus) et des principes généraux de droit, elle est compétente pour procéder à un contrôle des articles attaqués au regard des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés avec les dispositions de droit européen et de droit international et avec les principes généraux de droit précités.

B.5.2. En ce qui concerne la violation alléguée de l'obligation de motivation formelle, telle qu'elle découle de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, la Cour n'est pas compétente pour procéder au contrôle d'une disposition décrétable attaquée au regard de cette obligation de motivation formelle.

Toutefois, le moyen peut également être interprété en ce sens qu'il invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'obligation de motivation formelle, au motif que l'instauration d'un avis favorable tacite ou d'une décision de refus tacite priverait une catégorie déterminée de justiciables du droit fondamental à la protection d'un environnement sain et les priveraient aussi du droit de prendre connaissance d'une motivation explicite et suffisante qui est, quant à lui, accordé à une autre catégorie de justiciables. Dans cette mesure, le moyen est recevable et l'exception d'incompétence doit être rejetée.

En ce qui concerne l'exposé des moyens et des griefs

B.6. Le Gouvernement flamand soutient que, dans les requêtes relatives aux affaires n^{os} 6187 et 6191, les parties requérantes prennent divers moyens dans lesquels elles n'expriment pas toujours clairement en quoi chacune des dispositions attaquées violerait les normes de référence qu'elles invoquent. En outre, certains moyens ou certaines branches de ceux-ci seraient en partie irrecevables en l'absence d'un exposé des griefs.

B.7. En vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, une requête doit contenir un exposé des faits et des moyens.

Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 précité, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions. Ces exigences sont dictées, d'une part, par la nécessité pour la Cour d'être à même de déterminer, dès le dépôt de la requête, la portée exacte du recours en annulation et, d'autre part, par le souci d'offrir aux autres parties au procès la possibilité de

répliquer aux arguments des parties requérantes, de sorte qu'il est indispensable de disposer d'un exposé clair et univoque des moyens.

Cette disposition exige donc que les parties requérantes indiquent quels sont les articles qui, selon elles, violent les normes mentionnées dans les moyens, dont la Cour garantit le respect.

La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation en fonction du contenu des requêtes, et notamment sur la base de l'exposé des moyens. Elle limite son examen aux dispositions au sujet desquelles il est exposé en quoi elles violeraient les dispositions invoquées dans les moyens.

Quant au fond

En ce qui concerne le droit d'être entendu

B.8. Dans l'affaire n° 6187, les parties requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec diverses dispositions de droit international et de droit européen et divers principes généraux de droit, par les articles 27, 62, 88, alinéa 1er, 90, § 2, 336 et 386, attaqués, du décret sur le permis d'environnement, au motif qu'ils donneraient lieu à une restriction injustifiée du droit d'être entendu. Le recours en annulation, dans la mesure où il met en question le respect du droit d'être entendu, est dirigé (1) contre l'article 27 du décret sur le permis d'environnement, qui prévoit le droit d'être entendu pour le demandeur de permis, dans le cadre de la procédure d'autorisation ordinaire en première instance administrative, et contre l'article 88, alinéa 1er, du décret attaqué, dans la mesure où il rend l'article 27 du décret attaqué applicable à l'enquête et à l'initiative d'actualisation d'office du permis d'environnement, ainsi que contre l'article 62 du décret attaqué, qui prévoit le droit d'être entendu pour le demandeur de permis et l'auteur du recours en seconde instance administrative et contre l'article 90, § 2, alinéa 1er, du décret attaqué, dans la mesure où celui-ci déclare l'article 62 du décret attaqué applicable au recours administratif dirigé contre la décision expresse ou tacite relative à une demande d'actualisation du permis d'environnement, et (2) contre les articles 336 et 386 du décret sur

le permis d'environnement, au motif qu'ils abrogent le chapitre VII du Code flamand de l'aménagement du territoire et le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique (ci-après : le décret du 28 juin 1985).

B.9. Les articles attaqués disposent :

« Art. 27. Le demandeur de l'autorisation peut demander à être entendu par la commission provinciale ou régionale du permis d'environnement ».

« Art. 62. Le demandeur de l'autorisation, ainsi que chaque auteur de recours, peut, en deuxième instance administrative, demander à être entendu par :

1° la commission provinciale ou régionale du permis d'environnement si l'avis d'une commission du permis d'environnement est requis;

2° l'autorité compétente, le fonctionnaire mandaté par elle ou le fonctionnaire environnement régional, si l'avis d'une commission du permis d'environnement n'est pas requis.

Le Gouvernement flamand peut fixer d'autres modalités en ce qui concerne l'organisation de et la représentation à l'audience ».

« Art. 88. L'examen de la requête et l'initiative d'office en actualisation du permis d'environnement s'effectue conformément aux dispositions des articles 23 à 27 inclus et 29.

[...] ».

« Art. 90. [...] ».

§ 2. Les dispositions du chapitre 3 s'appliquent de façon conforme à l'introduction du recours, son traitement et la décision à cet égard.

Si aucune décision n'est prise dans le délai fixé ou, le cas échéant, prolongé, tel que visé à l'article 66, le recours est réputé rejeté et la décision contestée est considérée comme définitive ».

« Art. 336. Au titre IV du [Code flamand de l'aménagement du territoire], modifié en dernier lieu par le décret du 12 juillet 2013, le chapitre VII, qui se compose des articles 4.7.1 à 4.7.26/1 inclus, est abrogé ».

« Art. 386. Le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique, modifié en dernier lieu par le décret du 21 décembre 2012, est abrogé ».

B.10. Le législateur décrétoal a prévu, à l'article 27 attaqué, que, dans le cadre de la procédure d'autorisation ordinaire en première instance administrative, seul le demandeur de permis peut demander à être entendu par la commission provinciale ou régionale du permis d'environnement. « Il n'existe donc pas un droit d'être entendu pour ceux qui introduisent des réclamations. Les commissions peuvent naturellement inviter tout organisme dont elles souhaitent connaître l'avis » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 39).

Dans l'article 62 attaqué, le législateur décrétoal a prévu que, en dernière instance administrative, non seulement le demandeur de permis mais également l'auteur du recours peuvent demander à être entendu par la commission provinciale du permis d'environnement ou par la commission régionale du permis d'environnement, dans le cadre d'un recours qui concerne la procédure d'autorisation ordinaire, et par l'autorité compétente, dans le cadre d'un recours qui concerne la procédure d'autorisation simplifiée.

« Cette disposition permet de répondre aux demandes formulées dans les avis des conseils stratégiques consultatifs.

Bien entendu, le Gouvernement flamand peut établir des modalités relatives à l'organisation et à la représentation lors de l'audition. Ceci devra être examiné d'un point de vue pratique » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 48).

Quant à l'abrogation du chapitre VII du titre IV du Code flamand de l'aménagement du territoire, elle est la suite logique de l'intégration de la procédure d'autorisation dans le décret sur le permis d'environnement (voy. l'exposé concernant l'article 336 du projet de décret) (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 133).

Le décret du 28 juin 1985 est lui aussi abrogé. « Le contenu du décret est en effet reproduit soit dans le présent décret sur le permis d'environnement, soit dans le titre V du décret sur la politique de l'environnement » (voy. l'exposé relatif à l'article 386 du projet de décret) (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 138).

1. Le droit d'être entendu en première et dernière instance administrative

B.11. Conformément à l'article 27 (première instance administrative pour la procédure d'autorisation ordinaire), à l'article 62 (seconde instance administrative), à l'article 88,

alinéa 1er (première instance administrative pour la procédure d'actualisation) et à l'article 90, § 2 (recours administratif dans la procédure d'actualisation) du décret sur le permis d'environnement, le demandeur de permis et, le cas échéant, l'auteur du recours peuvent demander, selon le cas, à la commission provinciale ou régionale du permis d'environnement ou à l'autorité compétente, d'être entendus.

B.12. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6187 estiment que les articles précités sont contraires aux articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 2, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus, avec le droit d'être entendu, avec l'obligation d'entendre, avec le droit à une participation effective, avec les droits de la défense et avec le droit à la contradiction, avec le principe *audi alteram partem*, avec les principes de prévoyance et de précaution et avec l'article 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE).

a) Les articles 10 et 11 de la Constitution

B.13. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6187 estiment que les articles attaqués violent les articles 10 et 11 de la Constitution au motif qu'il y aurait en l'espèce une restriction injustifiée du droit d'être entendu.

B.14.1. Bien qu'il puisse être soutenu, avec les parties requérantes, que le droit de demander à être entendu a une portée plus restreinte que le droit d'être entendu, il n'apparaît ni des dispositions du décret attaqué ni des travaux préparatoires de celui-ci, que telle aurait été l'intention du législateur décréteur.

Conformément à la *ratio legis* de l'article 27 du décret attaqué, il y a lieu de considérer que le demandeur d'un permis d'environnement sera entendu par la commission du permis d'environnement, s'il adresse à cet effet une demande à la commission, celle-ci n'ayant reçu aucun pouvoir d'appréciation à cet égard. Conformément à la *ratio legis* de l'article 62 du décret sur le permis d'environnement, il faut également admettre que le demandeur de permis et l'auteur d'un recours seront entendus par la commission du permis d'environnement ou par l'autorité compétente, s'ils adressent à cet effet une demande.

L'article 44 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 novembre 2015 portant exécution du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement (ci-après : l'arrêté du 27 novembre 2015) confirme le point de vue précité. Il précise que si l'auteur du recours adresse une demande à être entendu par la commission, le demandeur de permis est lui aussi invité, même s'il n'a pas expressément demandé à être entendu.

B.14.2. En première instance administrative, l'avis de la commission du permis d'environnement compétente doit être demandé lorsque la procédure d'autorisation ordinaire est suivie. La procédure d'autorisation ordinaire implique automatiquement une enquête publique (article 23 du décret sur le permis d'environnement attaqué), ce qui a pour effet de conférer à toute personne physique ou morale le droit de faire connaître, au cours de cette enquête publique, ses points de vue, observations et objections. Aux termes de l'article 46, 2°, de l'arrêté du 27 novembre 2015, l'avis de la commission du permis d'environnement compétente doit contenir une appréciation motivée des éventuels points de vue, observations et objections introduits au cours durant l'enquête publique. Par conséquent, il existe un droit collectif de participation pour les tiers dans la procédure d'autorisation ordinaire.

Il n'est dès lors pas déraisonnable de n'accorder le droit d'être entendu en première instance administrative qu'au demandeur de permis, afin de lui permettre de répliquer aux points de vue, observations et objections des autres parties ou tiers.

Il est également raisonnablement justifié de limiter le droit d'être entendu en dernière instance administrative aux parties - demandeur de permis et auteur de recours - qui soit sont personnellement concernées par la décision à prendre, soit ont montré leur intérêt en introduisant un recours. En outre, le public concerné a la possibilité d'introduire un recours en dernière instance administrative (article 53, 2° du décret sur le permis d'environnement), le « public concerné » étant « toute personne physique ou morale, ainsi que toute association, toute organisation et tout groupe doté de la personnalité morale qui est touché ou qui risque d'être touché par une décision concernant la délivrance ou l'actualisation d'une autorisation ou des conditions dont elle est assortie ou qui a un intérêt à faire valoir à cet égard; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement sont réputées avoir un intérêt » (article 2, 1°, du décret sur le

permis d'environnement). Si des membres du public concerné introduisent un recours contre la décision prise en première instance administrative, ces personnes deviennent auteur de recours, ce qui a pour effet qu'un droit d'être entendu leur est alors reconnu, ainsi qu'au demandeur de permis (article 62, alinéa 1er, du décret sur le permis d'environnement; article 44, alinéa 2, de l'arrêté du 27 novembre 2015).

b) L'article 23 de la Constitution, combiné ou non avec les articles 3 et 9 de la Convention d'Aarhus

B.15.1. Les parties requérantes allèguent que les articles attaqués violent également l'article 23 de la Constitution, combiné ou non avec les articles 3 et 9 de la Convention d'Aarhus parce que (1) le législateur devrait déterminer lui-même les éléments essentiels de la réglementation et ne pourrait pas déléguer cette tâche au Gouvernement flamand et (2) le législateur décrétoal ne pourrait pas faire disparaître les garanties et la protection juridictionnelle existantes ou ne pourrait tout au moins le faire qu'en donnant une justification impérative et sérieuse.

B.15.2. L'article 3, paragraphes 1 et 9, de la Convention d'Aarhus, dispose :

« 1. Chaque Partie prend les mesures législatives, réglementaires ou autres nécessaires, y compris des mesures visant à assurer la compatibilité des dispositions donnant effet aux dispositions de la présente Convention relatives à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice, ainsi que des mesures d'exécution appropriées, dans le but de mettre en place et de maintenir un cadre précis, transparent et cohérent aux fins de l'application des dispositions de la présente Convention.

[...]

9. Dans les limites du champ d'application des dispositions pertinentes de la présente Convention, le public a accès à l'information, il a la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités ».

L'article 9, paragraphes 2 et 4, de cette même Convention dispose :

« 2. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que les membres du public concerné

a) ayant un intérêt suffisant pour agir

ou, sinon,

b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'une Partie pose une telle condition,

puissent former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de la présente Convention.

Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de la présente Convention. A cet effet, l'intérêt qu'a toute organisation non gouvernementale répondant aux conditions visées au paragraphe 5 de l'article 2 est réputé suffisant au sens de l'alinéa *a)* ci-dessus. Ces organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa *b)* ci-dessus.

Les dispositions du présent paragraphe 2 n'excluent pas la possibilité de former un recours préliminaire devant une autorité administrative et ne dispensent pas de l'obligation d'épuiser les voies de recours administratif avant d'engager une procédure judiciaire lorsqu'une telle obligation est prévue en droit interne.

[...]

4. En outre, et sans préjudice du paragraphe 1, les procédures visées aux paragraphes 1, 2 et 3 ci-dessus doivent offrir des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides sans que leur coût soit prohibitif. Les décisions prises au titre du présent article sont prononcées ou consignées par écrit. Les décisions des tribunaux et, autant que possible, celles d'autres organes doivent être accessibles au public ».

B.16.1. Même indépendamment de la circonstance que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, le principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution ne s'oppose pas à ce que le législateur décrétal délègue au pouvoir exécutif des compétences dont il a lui-même précisé l'objet, il y a lieu de constater que ni l'article 27, ni les articles 88, alinéa 1er, 90, § 2, 336 et 386 du décret sur le permis d'environnement ne

contiennent une délégation spécifique au Gouvernement flamand, de sorte que ce grief est irrecevable en ce qui concerne ces dispositions.

La Cour limite l'examen de ce grief à l'article 62, attaqué, du décret sur le permis d'environnement.

B.16.2. Conformément à l'article 62 du décret attaqué, le Gouvernement flamand est chargé de régler les modalités de « l'organisation et [de] la représentation lors de l'audition » des personnes qui peuvent être entendues en vertu des dispositions décrétales. Par conséquent, l'exigence selon laquelle la délégation doit concerner l'adoption de mesures dont l'objet a été précisé par le législateur décrétoal est remplie.

En outre, il ressort du rapport aux membres du Gouvernement flamand annexé à l'arrêté du 27 novembre 2015, qu'il a été jugé nécessaire que le Gouvernement flamand adopte des règles complémentaires sur le droit d'être entendu, parce qu'on voulait éviter que l'exercice de ce droit en seconde instance administrative ne compromette le fonctionnement efficace des commissions du permis d'environnement.

Par ailleurs, l'assertion, non étayée, des parties requérantes dans l'affaire n° 6187, selon laquelle, dans la réglementation antérieure, contenue dans le Code flamand de l'aménagement du territoire et dans le décret du 28 juin 1985, le législateur décrétoal aurait fixé lui-même davantage d'éléments relatifs au droit d'être entendu ne permet pas de conclure que le principe de légalité précité ne serait pas respecté.

B.17.1. Le droit à la protection d'un environnement sain, garanti par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, implique une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

Cette obligation ne peut toutefois pas être interprétée en ce sens qu'elle interdirait au législateur décrétoal d'apporter des modifications au système des permis d'urbanisme et d'environnement. Elle interdit de prendre des mesures qui entraîneraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, sans qu'il existe pour ce faire

des motifs liés à l'intérêt général, mais elle ne prive pas le législateur décentral de son pouvoir d'appréciation quant à la manière la plus adéquate de garantir ce droit.

B.17.2. Comme il est dit en B.14.1, le demandeur d'un permis d'environnement ou l'auteur d'un recours sont entendus par la commission du permis d'environnement ou par l'autorité compétente s'ils en font la demande. Le demandeur de permis et l'auteur du recours disposent, tout comme sous la réglementation précédente, du droit d'être entendu, de sorte qu'il n'y a pas, à leur égard, de recul du niveau de protection.

B.17.3. En ce qui concerne le droit de participation des tiers, il est nécessaire de tenir compte de l'ensemble du décret sur le permis d'environnement dans l'examen de constitutionnalité.

Une enquête publique, au cours de laquelle le public concerné a la possibilité de faire connaître ses points de vue, observations ou objections, est toujours requise dans le cadre de la procédure d'autorisation ordinaire (article 23 du décret sur le permis d'environnement), qu'il s'agisse d'une demande pour un projet nouveau ou de l'adaptation d'un projet ayant fait l'objet d'un permis, pour autant que ce ne soit pas un changement restreint ou un projet soumis à la procédure d'autorisation simplifiée. En vertu de l'article 17, § 2, du décret sur le permis d'environnement, la procédure d'autorisation simplifiée, sans enquête publique, est applicable à : « (1) un changement restreint apporté à un projet autorisé; (2) un projet qui comporte exclusivement des installations ou activités temporaires telles que visées à l'article 5.1.1, 11°, du [décret sur la politique de l'environnement]; (3) l'exploitation d'une installation ou activité qui devient soumise à une obligation d'autorisation après sa mise en exploitation suite à une adaptation par ajout ou modification de la liste de classification, à moins que l'ajout ou la modification de la liste de classification ait pour conséquence qu'une évaluation des incidences sur l'environnement ou un rapport de sécurité environnementale doit être dressé ou qu'une évaluation appropriée doit être réalisée; (4) les types de projet qui sont désignés par le Gouvernement flamand ». Le Gouvernement flamand fixe les critères selon lesquels l'autorité qui délivre les permis détermine le caractère restreint d'un changement apporté à un projet faisant l'objet d'un permis. La procédure d'autorisation simplifiée n'est en tout cas pas applicable aux projets pour lesquels la demande de permis doit contenir au moins l'une des annexes suivantes : (1) un rapport d'incidence; (2) un rapport de

sécurité; (3) une évaluation appropriée, mentionnée dans l'article 36^{ter}, § 3, du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel.

Comme il est dit en B.14.2, les membres du public concerné peuvent introduire un recours administratif et ils ont, en tant qu'auteurs d'un recours, le droit d'être entendu.

En outre, l'article 82 du décret sur le permis d'environnement prévoit pour le public concerné un droit d'initiative permettant de lancer une procédure en vue de modifier ou de compléter les conditions environnementales en cours d'exploitation. Lorsque cette procédure est lancée, elle se déroule, sauf pour un projet qui comporte exclusivement un établissement temporaire, selon la procédure d'autorisation ordinaire, et une enquête publique est par conséquent nécessaire (articles 23 et 88 du décret sur le permis d'environnement).

Bien que la procédure de renouvellement du permis, prévue par le décret du 28 juin 1985, disparaisse dans le cadre du décret sur le permis d'environnement, l'article 83 de ce dernier prévoit la possibilité, pour le public concerné, de demander, à l'issue d'une période d'exploitation de vingt ans, une actualisation de l'objet ou de la durée du permis d'environnement délivré pour l'exploitation d'un établissement classé ou d'une activité classée.

B.18. Compte tenu des possibilités de participation et de recours dont dispose le public concerné, il n'apparaît pas que le droit de participation des tiers soit affecté d'une manière qui porterait atteinte à l'obligation de *standstill*, telle qu'elle découle de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution.

B.19. L'examen au regard des dispositions de la Convention d'Aarhus, mentionnées en B.15.2, ne conduit pas à une autre conclusion.

2. *L'abrogation du chapitre VII (articles 4.7.1 à 4.7.26/1) du Code flamand de l'aménagement du territoire (article 336 du décret sur le permis d'environnement) et du décret du 28 juin 1985 (article 386 du décret sur le permis d'environnement)*

B.20. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6187 estiment que l'abrogation de l'article 4.7.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire et de l'article 13 du décret du 28 juin 1985 est contraire aux articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus, avec le droit d'être entendu, avec le droit de participation et avec le principe de prévoyance.

B.21.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6187 considèrent que les abrogations contestées violent les articles 10 et 11 de la Constitution au motif que, selon elles, la nouvelle réglementation ne contient pas concrètement les mêmes garanties que la législation abrogée, ce qui aurait pour effet que le principe d'égalité, combiné avec le droit d'être entendu, avec le droit de participation et avec le principe de prévoyance, serait violé.

B.21.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination ne s'oppose pas à ce que le législateur décrétoal renonce à ses objectifs initiaux pour en poursuivre d'autres. D'une manière générale, les pouvoirs publics doivent d'ailleurs pouvoir adapter leur politique aux exigences changeantes de l'intérêt général. Il appartient au législateur décrétoal d'apprécier s'il est nécessaire de modifier le système de permis en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Il n'appartient pas à la Cour d'apprécier si le choix du législateur décrétoal est opportun ou souhaitable.

B.22. Les articles 10 et 11 de la Constitution imposent, en principe, de comparer la situation de deux catégories de personnes différentes et non la situation d'une même catégorie de personnes sous l'ancienne et sous la nouvelle législation, sous peine de rendre impossible toute modification législative.

Ce principe n'est pas d'application lorsqu'est invoquée une violation de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution en matière de protection d'un environnement sain. L'obligation de *standstill* s'oppose à ce que le législateur compétent

réduise significativement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.23. Comme il est dit en B.18, il n'y a pas en l'espèce de réduction significative du niveau de protection.

B.24. Le moyen unique dans l'affaire n° 6187 n'est pas fondé.

En ce qui concerne le délai de forclusion dans le cadre de la seconde instance administrative

B.25. Dans l'affaire n° 6190, les parties requérantes demandent l'annulation des articles 66, § 3, 90, § 2, 105, § 1er, et 390, § 5, du décret sur le permis d'environnement, au motif que les articles attaqués seraient contraires aux articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, combinés avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus, et contraires à diverses directives européennes; les articles attaqués prévoient un délai de forclusion dans le cadre de l'examen du recours administratif destiné à obtenir un permis d'environnement ou dans le cadre de la procédure d'actualisation d'un permis d'environnement, alors que le rejet tacite d'un recours administratif ne serait pas justifiable. A ce sujet, les parties requérantes allèguent la violation de l'obligation de *standstill*, du principe d'égalité, de la Convention d'Aarhus, des directives 2008/98/CE, 2006/11/CE, 2011/92/UE et 2008/1/CE et de l'article 13 de la directive 2006/123/CE.

B.26.1. Les articles attaqués, modifiés par le décret du 18 décembre 2015, disposent :

« Art. 66. § 1er. L'autorité compétente, visée à l'article 52, prend une décision au sujet de la demande d'autorisation dans un délai de :

1° cent vingt jours si la demande a été traitée en première instance administrative, conformément à la procédure d'autorisation ordinaire;

2° soixante jours si la demande a été traitée en première instance administrative, conformément à la procédure d'autorisation simplifiée.

§ 2. Sans préjudice de l'application du paragraphe 2/1, le délai de décision est prolongé de plein droit une seule fois de soixante jours dans les cas suivants :

1° Lorsqu'en application de l'article 64, alinéa trois, une enquête publique est organisée;

2° lorsqu'il est fait application de la boucle administrative, visée à l'article 13;

3° lorsque la demande d'autorisation comporte des travaux de voirie pour lesquels le conseil communal dispose d'un pouvoir décisionnel et si, en application de l'article 65, le conseil communal est convoqué au cours de la procédure d'appel.

La notification du prolongement du délai est envoyée au demandeur et à l'auteur du recours avant la date de fin du délai de décision.

§ 2/1. Sans préjudice de l'application du paragraphe 2, le délai de décision est prolongé une seule fois de soixante jours sur la requête motivée du demandeur de l'autorisation.

La notification du prolongement du délai est envoyée au demandeur et à l'auteur du recours avant la date de fin du délai de décision.

§ 3. Les délais, visés au paragraphe 1er, prennent toujours cours le jour suivant la date à laquelle le dernier recours est déclaré recevable et complet ou, à défaut de décision à cet égard, le trentième jour après la date à laquelle le dernier recours a été introduit.

Lorsqu'aucune décision n'est prise dans le délai fixé ou, le cas échéant, prolongé, le(s) recours est (sont) réputé(s) rejeté(s) et la décision contestée est considérée comme définitive.

§ 4. Les articles 33 et 34 s'appliquent à la décision de façon conforme ».

« Art. 90. § 1er. Un recours peut être introduit contre la décision explicite ou tacite à propos d'une requête ou d'une initiative d'office en actualisation du permis d'environnement auprès :

1° de la députation si le collège des bourgmestre et échevins était l'autorité compétente en première instance administrative;

2° du Gouvernement flamand si la députation était l'autorité compétente en première instance administrative.

Le recours suspend la décision.

§ 2. Les dispositions du chapitre 3 s'appliquent de façon conforme à l'introduction du recours, son traitement et la décision à cet égard.

Si aucune décision n'est prise dans le délai fixé ou, le cas échéant, prolongé, tel que visé à l'article 66, § 2, 2°, le recours est réputé rejeté et la décision contestée est considérée comme définitive.

L'article 64 et l'article 66, § 2/1, ne sont pas d'application correspondante ».

« Art. 105. § 1er. La décision explicite ou tacite concernant un permis d'environnement, prise en dernière instance administrative, ou la prise d'acte d'une notification, visée à l'article 111, peut être contestée auprès du Conseil pour les Contestations des Autorisations, visé au titre IV, chapitre VIII, du [Code flamand de l'aménagement du territoire] ».

« Art. 390. § 1er. L'autorisation écologique qui est demandée à partir du 10 septembre 2002 et octroyée pour un délai de 20 ans est considérée comme délivrée pour une durée indéterminée si les quatre conditions suivantes sont satisfaites :

1° entre 48 et 36 mois avant l'expiration du délai d'autorisation de l'autorisation écologique, le titulaire de l'autorisation ou l'exploitant signifie par envoi sécurisé à l'autorité compétente, visée à l'article 15, au moyen d'un formulaire de notification dont le contenu est fixé par le Gouvernement flamand, qu'il souhaite faire application du règlement visé dans le présent paragraphe;

2° ni le public concerné, ni le fonctionnaire dirigeant d'une instance d'avis, désignée en vertu de l'article 24 ou 42, n'introduit d'objection durant l'enquête publique, respectivement dans un délai de trente jours qui prend cours le premier jour après la date à laquelle la notification, visée au point 1°, est envoyée par l'autorité compétente à l'instance d'avis;

3° les actes urbanistiques requis pour l'exploitation de l'établissement ou de l'activité classé(e) sont, au moment de la notification, visée au point 1°, principalement autorisés;

4° la demande de conversion ne requiert pas d'évaluation des incidences sur l'environnement ou d'évaluation appropriée.

La commune ou le fonctionnaire environnement communal est chargé(e) de l'organisation de l'enquête publique, visée au premier alinéa, 2°.

Si, en application du premier alinéa, l'autorisation écologique est considérée comme étant de durée indéterminée, l'autorisation écologique pour le changement de l'exploitation de l'établissement ou de l'activité classé(e) est également considérée comme étant délivrée pour une durée indéterminée, sauf lorsque la décision d'autorisation de cette autorisation écologique mentionne un délai d'autorisation plus court que celui qui valait à ce moment pour l'établissement pour lequel le changement a été autorisé.

§ 1er/1. Si, en application de l'article 4.3.3, § 2, du [décret sur la politique de l'environnement], le formulaire de notification comprend une note de screening de [rapport sur les incidences du projet], l'autorité compétente, visée à l'article 15, le fonctionnaire mandaté par elle ou, le cas échéant, le fonctionnaire environnement communal, examine cette note et prend une décision quant à la nécessité d'établir une évaluation des incidences sur l'environnement pour le projet.

Le résultat de l'examen, visé au premier alinéa, est communiqué au requérant par envoi sécurisé dans un délai de nonante jours à compter du jour suivant la date à laquelle le formulaire de notification a été introduit ou de la date de réception des données ou documents manquants.

La décision qu'une évaluation des incidences sur l'environnement doit être rédigée pour le projet a d'office pour conséquence l'arrêt de la procédure de conversion.

Lorsque l'autorité compétente, visée à l'article 15, le fonctionnaire mandaté par elle ou, le cas échéant, le fonctionnaire environnement communal, décide qu'une évaluation des incidences sur l'environnement doit être établie pour le projet, le demandeur peut introduire une demande motivée de dispense de l'obligation de rapportage auprès de la division compétente pour le rapportage d'évaluation des incidences sur l'environnement, conformément à la procédure visée à l'article 4.3.3, § 3 à § 9 inclus du [décret sur la politique de l'environnement]. La décision de la division compétente pour le rapportage d'évaluation des incidences sur l'environnement, visée à l'article 4.3.3., § 6, du même décret, est une décision contraignante pour l'autorité compétente, visée au premier alinéa.

§ 2. L'autorité compétente visée à l'article 15 prend acte de la notification visée au paragraphe 1er, point 1°. L'acte mentionne la situation d'autorisation actualisée à propos de l'exploitation des établissements ou activités classé(e)s. Les conditions environnementales particulières qui, consécutivement à leur caractère temporaire, à un changement d'exploitation ou à une disposition légale ou réglementaire, ont cessé de produire leur effet ne sont pas mentionnées dans la situation d'autorisation actualisée.

L'acte vaut comme preuve que l'autorisation écologique est désormais octroyée pour une durée indéterminée. Aucun recours administratif ne peut être introduit contre cet acte.

§ 3. Si la notification n'est pas effectuée dans le délai visé au paragraphe 1er, premier alinéa, 1°, ou si la condition visée au paragraphe 1er, premier alinéa, 3°, n'est pas satisfaite, le titulaire de l'autorisation ou l'exploitant en est informé par l'autorité compétente visée à l'article 15. Le cas échéant, l'autorisation écologique expire le premier jour après l'expiration du délai d'autorisation.

§ 4. Lorsque le public concerné ou une instance d'avis introduit une objection, telle que visée au paragraphe 1er, premier alinéa, 2°, ou dans le cas où une évaluation des incidences sur l'environnement ou une évaluation appropriée est requise, la demande de conversion de l'autorisation écologique à durée déterminée en un permis à durée indéterminée est traitée conformément à la procédure d'autorisation ordinaire.

Le Gouvernement flamand détermine la composition du dossier concernant une demande de conversion soumise à la procédure d'autorisation ordinaire.

Les délais, visés à l'article 32, prennent cours le premier jour après la date à laquelle le titulaire de l'autorisation ou l'exploitant est informé par envoi sécurisé du démarrage de la procédure d'autorisation ordinaire pour la conversion de l'autorisation écologique à durée déterminée en un permis à durée indéterminée.

Si aucune décision n'est prise dans le délai fixé ou, le cas échéant, prolongé, tel que visé à l'article 32, la conversion de l'autorisation écologique à durée déterminée en un permis à durée indéterminée est réputée refusée.

§ 5. Un recours peut être introduit, respectivement, auprès de la députation et du Gouvernement flamand, contre la décision explicite ou tacite, visée au paragraphe 4, du collège des bourgmestre et échevins ou de la députation par rapport à la requête d'actualisation du permis d'environnement.

Le recours suspend la décision.

Les dispositions du chapitre 3 s'appliquent de façon conforme à l'introduction du recours, à son traitement et aux décisions à cet égard.

Si aucune décision n'est prise dans le délai fixé ou, le cas échéant, prolongé, tel que visé à l'article 66, le recours est réputé rejeté et la décision contestée est considérée comme définitive.

Le Gouvernement flamand fixe les modalités plus précises pour l'application des dispositions du présent article ».

B.26.2. L'exposé des motifs indique que le délai mentionné à l'article 66 est « un délai clair pour prendre une décision; c'est un délai de forclusion » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 49). Le délai de forclusion précité est d'application non seulement dans la procédure d'autorisation en dernière instance administrative mais également dans la procédure d'actualisation du permis d'environnement en dernière instance administrative.

« Si aucune décision n'a été prise dans le délai fixé ou, le cas échéant, dans le délai prolongé, le recours est réputé avoir été rejeté et la décision attaquée (la décision qui a été prise en première instance) est considérée comme définitive » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 49).

En ce qui concerne l'article 105, l'exposé des motifs précise que la procédure qui s'appliquera aux recours dirigés contre les décisions relatives au permis d'environnement prises en dernière instance administrative ou la prise d'acte d'une notification « sera réglée dans le décret relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 79).

« Dans l'attente de ce décret, il est prévu que la procédure qui figure actuellement dans le Code flamand de l'aménagement du territoire concernant les recours devant le Conseil pour le contentieux des autorisations s'appliquera par analogie à l'examen des recours dirigés contre des décisions relatives à un permis d'environnement, prises en dernière instance administrative, ou contre la prise d'acte » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 79).

En ce qui concerne l'article 390, § 5, attaqué, l'exposé des motifs confirme que le recours administratif dirigé contre la décision explicite ou tacite du collège des bourgmestre et échevins ou de la députation a un caractère dévolutif, ce dont il résulte que « la demande de conversion déposée par l'exploitant doit à nouveau être examinée dans son intégralité » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 140).

B.26.3. A la suite de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat (avis 53.889/AV/1 du 17 octobre 2013), le législateur décrétaal a jugé que, en ce qui concerne les délais d'octroi des permis, seuls trois systèmes étaient envisageables, à savoir (1) le permis tacite, (2) les délais d'ordre et (3) le refus tacite.

« Chaque système a des avantages et des inconvénients :

1) Le système du permis tacite est contraire au droit européen.

Le décret du 28 juin 1985 et le VLAREM [Règlement flamand relatif au permis d'environnement] comprenaient à l'origine des règles en vertu desquelles le silence de l'administration compétente pour se prononcer en deuxième instance sur une demande de permis était sanctionné dans quelques cas bien définis par la délivrance du permis. Ces dispositions ont été abrogées par le décret du 6 février 2004 à la suite d'une condamnation par la Cour de justice de l'Union européenne du 14 juin 2001. La Cour de justice avait estimé que la réglementation flamande sur le permis tacite était contraire à un certain nombre de directives européennes.

Avec le permis tacite, il se peut qu'un permis soit délivré sans que les éventuelles incidences de celui-ci aient été évaluées.

2) Le système des délais d'ordre : sécurité juridique - principe de la confiance légitime

Il ressort de la pratique qu'un tel système conduit très souvent au report de la décision. Tant pour le demandeur que pour les autres acteurs concernés, la date à laquelle le permis sera délivré ou pas est très incertaine. Cette situation est contraire à la confiance que les citoyens ont à l'égard des autorités publiques.

3) Le système du refus tacite : sécurité juridique

Ce système a pour avantage de n'autoriser [aucun] projet sans que les effets de ceux-ci aient été évalués. Hélas, ce système a comme inconvénient pour le demandeur qu'il n'obtient pas le permis, sans recevoir aucune motivation à ce sujet. Cependant, il ressort de la pratique que le nombre de refus tacite dans le cadre du système existant des permis en matière d'aménagement du territoire est très limité. En outre, le décret prévoit une obligation d'établir un rapport au sujet des délais, de sorte que d'éventuels problèmes seront détectés.

Ce dernier système, celui du refus tacite, s'avère dès lors être le moins mauvais des trois systèmes » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 223).

1. L'obligation de standstill contenue dans l'article 23 de la Constitution

B.27. Compte tenu du caractère dévolutif du recours administratif, le rejet tacite du recours administratif n'est pas justifiable, selon les parties requérantes. En effet, le refus tacite n'offrirait aucune sécurité juridique, puisqu'un tel refus est par définition irrégulier, en raison de l'absence de toute motivation formelle et matérielle. En outre, le demandeur de permis et le public concerné doivent pouvoir disposer d'une décision explicite et motivée, dès lors que les exploitations classées, en vertu du permis d'environnement, en classes I et II comprennent des activités qui sont susceptibles de causer des dégâts environnementaux ou des nuisances. Un refus tacite impliquerait une diminution du niveau de protection, sans qu'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.28.1. Pour arrêter sa politique en matière de protection de l'environnement, le législateur décrétoal dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu.

B.28.2. Le législateur décrétoal a instauré le concept du rejet tacite du recours administratif, dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme, par l'article 4.7.23, § 2, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire et, auparavant, dans l'article 133/52, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 36 du décret du 27 mars 2009 adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien.

Le rejet tacite des recours contre un permis d'environnement délivré pour l'exécution d'actes urbanistiques ou pour le lotissement de terrains ne diminue dès lors pas le niveau de protection par rapport à la réglementation précédente.

B.28.3.1. A la suite de l'arrêt de la Cour de justice du 14 juin 2001 (affaire C-230/00, *Commission c. Belgique*), l'article 25 du décret du 28 juin 1985 a été abrogé par l'article 6 du décret du 6 février 2004 modifiant la réglementation relative à la communication d'informations environnementales et abrogeant le système de l'autorisation écologique tacite,

ensuite de quoi seuls des délais d'ordre s'appliquaient encore au recours administratif dans le cadre de la délivrance d'un permis d'environnement régi par le décret du 28 juin 1985.

B.28.3.2. Le législateur décrétoal a décidé d'attacher un effet déterminé au silence d'une autorité administrative chargée de statuer en degré d'appel sur une décision relative au permis d'environnement : si aucune décision n'a été prise dans le délai fixé ou prolongé, le recours est réputé avoir été rejeté et la décision attaquée est considérée comme définitive. Ce système s'applique tant dans le cas où une décision explicite a été prise en première instance administrative que dans le cas d'une décision tacite de refus, visée à l'article 32, § 4, alinéa 1er, ou à l'article 46, § 2, du décret sur le permis d'environnement. Ce principe de rejet tacite du recours administratif ne peut pas être dissocié du choix du législateur décrétoal de conférer un effet suspensif de principe au recours administratif, même si ce recours a été introduit par des membres du public concerné (article 55 du décret sur le permis d'environnement), raison pour laquelle il est nécessaire que le recours administratif qui a été introduit donne lieu à une décision définitive dans un délai raisonnable.

Un point important du décret sur le permis d'environnement est que les décisions concernant les demandes de permis soient prises dans des délais stricts. C'est la raison pour laquelle le législateur décrétoal prévoit l'obligation pour les autorités délivrant des permis d'établir un rapport sur le respect des délais de prise de décision concernant les demandes de permis, tant en première qu'en dernière instance administrative (article 14 du décret sur le permis d'environnement), de sorte que d'éventuels problèmes seront rapidement identifiés.

« Afin de veiller au respect des délais de prise de décision concernant des demandes de permis, les autorités qui les délivrent sont obligées de faire rapport annuellement à ce sujet au Parlement flamand.

Le rapport concernera les délais de décision pour des demandes de permis prises tant en première qu'en dernière instance administrative » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 30).

B.28.3.3. Même s'il peut être considéré que l'introduction d'un rejet tacite dans le cadre du recours administratif dirigé contre un permis d'environnement entraîne, par rapport à la réglementation relative au permis d'environnement régi par le décret du 28 juin 1985, une

diminution significative du niveau de protection, en particulier pour les recours introduits par les membres du public concerné contre des décisions délivrant des permis d'environnement, en première instance administrative, cette diminution peut être justifiée par des motifs liés à l'intérêt général. Les délais de forclusion stricts servent la sécurité juridique que le législateur considère comme nécessaire en matière d'environnement et d'urbanisme, et la décision prise en première instance administrative qui deviendra définitive par l'effet de ces délais peut encore être attaquée devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

2. *Le principe d'égalité*

B.29. Les parties requérantes font valoir que, compte tenu du caractère dévolutif du recours administratif, une décision tacite prise en seconde instance remplace la décision précédente prise en première instance. Il en résulte qu'un permis pourrait être délivré à la suite de cette décision tacite.

Une différence de traitement pourrait en résulter entre, d'une part, le public concerné et le demandeur qui a reçu une décision explicite et, d'autre part, le public concerné et le demandeur pour lesquels le rejet tacite du recours administratif tient lieu de décision.

B.30.1. En matière de droit de l'environnement, il est, de façon générale, essentiel, tant pour le demandeur du permis d'environnement que pour le public concerné, qu'ils ne soient pas privés du service qu'une administration spécialisée peut rendre en appréciant leur situation *in concreto* et que puisse être examinée par le juge la question de savoir si l'administration n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation en estimant que la demande de permis est ou non conforme aux objectifs du Code flamand de l'aménagement du territoire et du décret sur la politique de l'environnement.

B.30.2. On ne saurait considérer que, dans le cadre du recours administratif, le caractère dévolutif de celui-ci ait pour effet que la décision tacite de rejet du recours remplace intégralement la décision qui a été prise en première instance administrative. En effet, le décret dispose expressément que « lorsqu'[aucune] décision [n']est prise dans le délai [...], le recours est [...] réputé rejeté et la décision contestée est considérée comme définitive » (article 66, § 3, dernier alinéa). Par conséquent, c'est la décision prise en première instance

administrative qui peut être attaquée devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

L'article 46, § 2, du décret sur le permis d'environnement, qui n'est pas attaqué, dispose lui aussi que si aucune décision n'est prise en première instance administrative dans le délai fixé, le permis d'environnement est réputé rejeté. Dans ce cas, il est dès lors possible que la décision attaquée en dernière instance administrative soit un acte administratif tacite si le délai pour prendre la décision en appel n'est pas respecté, ce qui a pour effet de rendre définitive la décision tacite de refus de première instance administrative.

B.30.3. La Cour de justice a jugé par son arrêt précité du 14 juin 2001 :

« 14. A cet égard, il convient de rappeler que la Cour a jugé, à propos de la directive 80/68, que celle-ci ' exige toujours qu'après chaque enquête et au vu de ses résultats un acte exprès, d'interdiction ou d'autorisation, soit pris ' (arrêt du 28 février 1991, *Commission/Allemagne*, C-131/88, *Rec.* p. I-825, point 38).

15. Par ailleurs, ainsi qu'il a été rappelé au point 52 de l'arrêt du 19 septembre 2000, *Linster* (C-287/98, *Rec.* p. I-6917), l'objectif essentiel de la directive 85/337 ' est que, avant l'octroi d'une autorisation, les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences '.

16. Il ressort de cette jurisprudence qu'une autorisation tacite ne saurait être compatible avec les exigences des directives visées par le présent recours, car celles-ci prévoient soit, pour les directives 75/442, 76/464, 80/68 et 84/360, des mécanismes d'autorisations préalables, soit, pour la directive 85/337, des procédures d'évaluation précédant l'octroi d'une autorisation. Les autorités nationales sont donc tenues, en vertu de chacune de ces directives, d'examiner au cas par cas toutes les demandes d'autorisation introduites ».

Il résulte de la jurisprudence précitée que le concept du permis tacite n'est pas compatible avec le droit de l'Union européenne. La Cour de justice ne s'est toutefois pas prononcée sur le mécanisme du rejet tacite. Les directives invoquées dans le moyen ne s'opposent pas à un tel mécanisme juridique.

3. *L'article 9 de la Convention d'Aarhus*

B.31. Les parties requérantes allèguent que les articles attaqués du décret sur le permis d'environnement violent l'article 9 de la Convention d'Aarhus, au motif que l'autorité délivrant le permis disposerait de la possibilité de ne pas se prononcer sur le recours administratif introduit, ce qui aurait pour effet que le législateur décrétaal méconnaîtrait les garanties prévues de manière impérative par l'article 9 précité.

B.32.1. Le Gouvernement flamand estime que cette branche du premier moyen dans l'affaire n° 6190 est irrecevable au motif que la Cour n'est pas compétente pour effectuer un contrôle direct de dispositions décrétales au regard de l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

B.32.2. La branche précitée du premier moyen doit toutefois être interprétée en ce sens qu'une catégorie de personnes est privée du droit dont une autre catégorie peut bénéficier. L'article 9 de la Convention d'Aarhus doit donc être lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.33.1. L'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus dispose :

« En outre, et sans préjudice des procédures de recours visées aux paragraphes 1 et 2 ci-dessus, chaque Partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement ».

B.33.2. Les parties requérantes ne font pas apparaître en quoi les articles attaqués restreindraient l'accès au recours administratif. Les articles attaqués précisent seulement que le recours est réputé rejeté si aucune décision n'a été prise dans le délai fixé, ce dont il résulte que ces dispositions n'ont aucune incidence sur la faculté d'introduire un recours administratif.

4. Les directives européennes en matière d'environnement

B.34. En ce qui concerne la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives, avec la directive 2006/11/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, 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 et avec la directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, les parties requérantes estiment que ces directives exigent toutes un permis préalable, une évaluation préalable à la délivrance du permis, des spécifications et des normes minimales en matière de permis et un examen, au cas par cas, des demandes introduites. Comme les articles attaqués du décret sur le permis d'environnement ne seraient dès lors pas compatibles avec ces directives, il est suggéré de poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

B.35.1. La directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution a été abrogée à partir du 7 janvier 2014 par l'article 81, paragraphe 1, de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte), de sorte qu'il n'est plus possible de l'invoquer.

B.35.2. Comme il est dit en B.30.3, il résulte de l'arrêt de la Cour de justice du 14 juin 2001 (C-230/00) que le système du permis tacite n'est pas compatible avec les directives européennes.

Néanmoins, comme exposé en B.30.2, les articles attaqués du décret sur le permis d'environnement peuvent uniquement donner lieu au refus tacite de délivrer un permis et nullement à un permis tacite.

5. *La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (ci-après : la directive « services »)*

B.36. Selon les parties requérantes, le législateur décréteil méconnaît l'article 13, paragraphe 4, de la directive « services », étant donné que l'objet d'un permis d'environnement pourrait être lié aux motifs impérieux d'intérêt général et qu'il pourrait difficilement être contesté qu'un tel permis est susceptible d'avoir un impact négatif sur l'intérêt légitime d'une tierce partie. Les parties requérantes estiment qu'il est opportun en cette matière de poser une question préjudicielle à la Cour de justice.

B.37.1. La directive « services » contient des dispositions générales permettant de faciliter l'exercice de la liberté d'établissement des prestataires ainsi que la libre circulation des services, tout en garantissant un niveau de qualité élevé pour les services (article 1er, paragraphe 1).

Concernant les procédures d'autorisation et plus particulièrement les délais à respecter, l'article 13, paragraphe 4, de la directive « services » dispose :

« En l'absence de réponse dans le délai prévu, éventuellement prolongé, conformément au paragraphe 3, l'autorisation est considérée comme octroyée. Toutefois, un régime différent peut être prévu lorsque cela est justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, y compris l'intérêt légitime d'une tierce partie ».

B.37.2. Conformément à l'article 4, point 6), de la directive « services », il faut entendre par « régime d'autorisation » : « toute procédure qui a pour effet d'obliger un prestataire ou un destinataire à faire une démarche auprès d'une autorité compétente en vue d'obtenir un acte formel ou une décision implicite relative à l'accès à une activité de service ou à son exercice ». Le considérant 39 de la directive « services » dispose que la notion de « régime d'autorisation » recouvre notamment les procédures administratives par lesquelles sont octroyées des autorisations.

B.37.3. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si le permis d'environnement relève du champ d'application de la directive « services », il suffit d'observer que, conformément à l'article 13, paragraphe 4, de la directive « services », d'autres règles que l'octroi tacite sont autorisées « lorsque cela est justifié par une raison impérieuse d'intérêt général, y compris

l'intérêt légitime d'une tierce partie ». En vertu du considérant 40 et des définitions contenues dans l'article 4, point 8), de la directive « services », la notion de « raisons impérieuses d'intérêt général » couvre « l'ordre public, la sécurité publique et la santé publique », le « maintien de l'ordre social » et la « protection de l'environnement et de l'environnement urbain, y compris l'aménagement du territoire ».

Comme il est dit en B.30, il découle de plusieurs directives européennes en matière d'environnement qu'un système de permis d'environnement tacite n'est pas admissible, de sorte qu'il est tout à fait satisfait à l'exception mentionnée à l'article 13, paragraphe 4, *in fine*, de la directive « services ».

6. Questions préjudicielles à la Cour de justice

B.38. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6190 estiment qu'en ce qui concerne l'examen de constitutionnalité des articles 66, § 3, 90, § 2, 105, § 1er, et 390, § 5, du décret sur le permis d'environnement, il est nécessaire de poser diverses questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne.

B.39.1. L'article 267 du TFUE rend la Cour de justice compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur l'interprétation des actes des institutions de l'Union. En vertu de son troisième paragraphe, une juridiction nationale est tenue de saisir la Cour de justice si ses décisions - comme celles de la Cour constitutionnelle - ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne.

En cas de doute quant à l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union qui présente une importance pour la solution d'un litige pendant devant cette juridiction, celle-ci doit interroger, même d'office, la Cour de justice à titre préjudiciel. Ce renvoi n'est cependant pas nécessaire lorsque cette juridiction a constaté que la question soulevée n'était pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause avait déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit communautaire s'imposait avec une telle évidence qu'elle ne laissait place à aucun doute raisonnable (CJCE, 6 octobre 1982, C-283/81, *CILFIT*, point 21).

B.39.2. Dès lors que les dispositions du droit de l'Union européenne invoquées par les parties requérantes ne laissent raisonnablement aucun doute, il n'y a pas lieu de poser les questions préjudicielles qu'elles suggèrent.

B.39.3. Le premier moyen dans l'affaire n° 6190 n'est pas fondé.

En ce qui concerne le caractère permanent du permis d'environnement

B.40. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6190 allèguent, dans le deuxième moyen, la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, de l'article 7bis de la Constitution, du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs et de l'article 4, point c), de la directive 2006/11/CE et de l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2008/98/CE, au motif que les articles 68, 82, 83, 203, 204, 205 et 206, attaqués, du décret sur le permis d'environnement instaurent le principe du caractère permanent du permis d'environnement. La conversion d'un permis d'environnement à durée déterminée visé par le décret du 28 juin 1985 en un permis d'environnement à durée indéterminée porterait atteinte au niveau de protection existant. Les parties requérantes font valoir que la durée indéterminée du permis d'environnement n'est pas admissible et que les mesures d'accompagnement prévues en matière d'évaluation et d'actualisation instaurées par le législateur décrétoal, qui devraient représenter les garanties en matière d'environnement, sont elles aussi contestables.

B.41.1. Les articles 68, 82, 83, 203, 204, 205 et 206, attaqués, du décret sur le permis d'environnement, tels qu'ils ont été modifiés par le décret du 18 décembre 2015 portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature, d'agriculture et d'énergie, disposent :

« Art.68. Le permis d'environnement a une durée indéterminée.

Par dérogation à l'alinéa premier, l'autorité compétente peut octroyer intégralement ou partiellement un permis d'environnement pour une durée déterminée dans les cas suivants :

1° à la demande du demandeur de l'autorisation;

2° pour les projets qui comportent exclusivement des installations ou activités temporaires telles que visées à l'article 5.2.1, § 2, alinéa deux, du [décret sur la politique de l'environnement];

3° si l'exploitation porte sur un captage d'eaux souterraines ou une extraction;

4° si un permis d'environnement est nécessaire à titre d'essai;

5° en vue de la relocalisation de l'exploitation de l'installation ou activité classée qui n'est pas compatible avec la destination spatiale;

6° si, en application de l'article 4.4.4 ou 4.4.23 du [Code flamand de l'aménagement du territoire], un permis d'environnement est réputé de durée déterminée pour un projet qui est contraire à une prescription urbanistique;

7° en vue de tenir compte :

a) des perspectives de développement localisables spécifiques à la zone reprises dans un plan de structure spatiale établi à titre définitif préalablement à l'introduction de la demande de permis d'environnement;

b) des prescriptions urbanistiques d'un plan d'exécution spatial;

8° pour les constructions qui, de par leur nature, revêtent un caractère temporaire;

9° pour les changements dans l'exploitation d'une installation ou activité classée pour laquelle le permis d'environnement initial a été octroyé pour une durée déterminée.

L'autorisation de durée déterminée qui est octroyée sur la base de l'alinéa deux, 7°, a), est réputée octroyée pour une durée indéterminée si, à l'expiration de la durée de l'autorisation, les perspectives de développement localisables spécifiques à la zone ne sont pas ancrées dans un plan d'exécution spatial établi à titre définitif.

Le Gouvernement flamand peut, pour l'application de l'alinéa deux, fixer la durée de validité minimale et maximale du permis d'environnement ».

« Art. 82. L'autorité compétente, visée à l'article 15, peut modifier ou compléter les conditions environnementales imposées dans le permis d'environnement :

1° d'office via une initiative motivée;

2° à la demande motivée :

a) du service compétent de la commune, de la commission provinciale du permis d'environnement ou de la commission régionale du permis d'environnement par suite d'une évaluation qu'ils ont menée conformément à l'article 5.4.11 du [décret sur la politique de l'environnement];

b) [du] titulaire du permis ou l'exploitant;

c) [du] public concerné;

d) [du] contrôleur qui, en application du titre XVI du [décret sur la politique de l'environnement], est désigné pour exercer le contrôle de l'installation ou activité classée;

e) [du] fonctionnaire dirigeant d'une instance d'avis qui, en application des dispositions visées à l'article 24, alinéa premier, est désigné pour formuler un avis relatif à l'installation ou activité classée;

f) [du] fonctionnaire dirigeant de la division Environnement, compétent pour le permis d'environnement.

La demande, visée au point 2°, e), est introduite auprès de l'autorité compétente, visée à l'article 15, dans un délai de trente jours précédant le mois au cours duquel l'évaluation, visée à l'article 5.4.11 du [décret sur la politique de l'environnement], aurait lieu.

L'actualisation du permis d'environnement, visé dans le présent article, se déroule conformément aux dispositions des sections 4 et 5 ».

« Art. 83. § 1er. L'autorité compétente, visée à l'article 15, peut restreindre l'objet ou la durée du permis d'environnement pour l'exploitation d'une installation ou activité classée :

1° d'office via une initiative motivée;

2° à la demande motivée du :

a) public concerné;

b) fonctionnaire dirigeant d'une instance d'avis qui, en application des dispositions visées à l'article 24, alinéa premier, est désigné pour formuler un avis relatif à l'installation ou activité classée.

La demande ou l'initiative d'actualisation d'office, visée à l'alinéa premier, est, à peine d'irrecevabilité, introduite, respectivement, dans un délai de trente jours à compter du jour suivant le premier jour de la publication de l'expiration de toute période de validité de vingt ans d'un permis d'environnement à durée indéterminée.

L'annonce de la publication, visée à l'alinéa deux, a lieu à l'initiative de l'autorité compétente, visée à l'article 15, dans un délai de six mois avant l'expiration de toute période de validité de vingt ans d'un permis d'environnement à durée indéterminée. La période de validité de vingt ans prend cours la première fois le premier jour après la date à laquelle le permis d'environnement initial en cours est octroyé en cas de conversion d'un permis d'environnement en un permis à durée indéterminée le jour de la prise d'acte, visée à l'article 390, § 2, et, ensuite, chaque premier jour suivant la date de fin d'une nouvelle période de validité de vingt ans d'un permis d'environnement à durée indéterminée.

Le Gouvernement flamand peut soumettre l'introduction d'une demande, telle que visée à l'alinéa premier, à des conditions de recevabilité supplémentaires.

§ 2. Dans sa décision sur la demande ou l'initiative d'actualisation d'office, telle que visée au paragraphe 1er, l'autorité compétente, visée à l'article 15, peut :

1° modifier ou compléter les conditions environnementales;

2° restreindre l'objet de l'exploitation de l'installation ou activité classée, pour autant que les risques et les nuisances ne puissent être réduites à un niveau acceptable par le biais des conditions environnementales;

3° restreindre la durée du permis d'environnement pour l'exploitation de l'installation ou activité classée, pour autant qu'elle ne soit plus compatible avec la destination spatiale. Dans ce cas, la durée restante du permis d'environnement ne sera pas inférieure à sept ans.

§ 3. L'actualisation du permis d'environnement, visé dans le présent article, se déroule conformément aux dispositions des sections 4 et 5 ».

Avant son abrogation par l'article 149 du décret du 18 décembre 2015 portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature, d'agriculture et d'énergie, l'article 203 disposait :

« Art. 203. Dans le [décret sur la politique de l'environnement], modifié en dernier lieu par le décret du 8 février 2013, dans le titre V, chapitre 4, section 5, inséré par l'article 202, est inséré un article 5.4.11 qui s'énonce comme suit :

‘ Art. 5.4.11. § 1er. L'exploitation d'un établissement classé ou d'une activité classée peut être soumise à une évaluation spécifique en ce qui concerne la nécessité d'actualiser les conditions environnementales à la suite d'évolutions dans le domaine des meilleures techniques disponibles et de la publication de conclusions nouvelles ou modifiées sur les MTD ou de programmes et plans de protection de l'homme et de l'environnement approuvés par le Gouvernement flamand.

L'exploitation d'installations réputées incommodes peut, en outre, être soumise à une évaluation intégrale périodique pour ce qui concerne la nécessité d'actualiser les conditions environnementales.

§ 2. En vue de l'exécution des évaluations visées au paragraphe 1er, des établissements et activités qui relèvent de projets pour lesquels la députation ou la Région flamande sont compétentes pour prendre une décision en première instance administrative concernant la demande d'autorisation, la division qui, au sein du Département Environnement, Nature et Energie, est compétente pour les permis d'environnement établit un programme [évolutif] pluriannuel pour les cinq années civiles suivantes. Chaque année, le programme [évolutif] pluriannuel est actualisé et adapté à l'approche de programmation du maintien environnemental.

Pour l'établissement du programme [évolutif] pluriannuel, la division susmentionnée demandera les données aux autorités délivrant l'autorisation et aux instances d'avis, visées à l'article 24, premier alinéa, et à l'article 42, premier alinéa, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement.

Le programme [évolutif] pluriannuel, son degré d'exécution et les conclusions des évaluations réalisées sont rendu publics chaque année, de la manière déterminée par le Gouvernement flamand.

Le programme [évolutif] pluriannuel et son degré d'exécution sont communiqués annuellement au Gouvernement flamand.

§ 3. En vue de l'exécution des évaluations spécifiques des établissements et activités, visées au paragraphe 1er, premier alinéa, qui relèvent de projets pour lesquels le collège des bourgmestre et échevins est compétent pour prendre une décision en première instance administrative concernant la demande d'autorisation, le collège des bourgmestre et échevins établit, pour son ressort, un programme [évolutif] pluriannuel pour les cinq années civiles suivantes. Chaque année, le programme [évolutif] pluriannuel est actualisé et adapté à l'approche de programmation du maintien environnemental.

Le programme [évolutif] pluriannuel, son degré d'exécution et les conclusions des évaluations réalisées sont rendu publics chaque année, de la manière déterminée par le Gouvernement flamand. ' ».

« Art. 204. Dans le [décret sur la politique de l'environnement], modifié en dernier lieu par le décret du 8 février 2013, dans la même section 5 du titre V, chapitre 4, est inséré un article 5.4.12 qui s'énonce comme suit :

‘ Art. 5.4.12. § 1er. Le service compétent de la commune est chargé de la coordination et de l'exécution des évaluations des établissements et activités classés qui relèvent de projets pour lesquels le collège des bourgmestre et échevins est compétent pour prendre une décision en première instance administrative concernant la demande d'autorisation.

Le Gouvernement flamand détermine les cas dans lesquels la commission provinciale du permis d'environnement, visée à l'article 16, § 1er, premier alinéa, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, remet, pour l'exécution des évaluations, un avis au collège des bourgmestre et échevins.

§ 2. Les commissions provinciale et régionale du permis d'environnement, visées à l'article 16, § 1er, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, sont chargées de la coordination et de l'exécution des évaluations des établissements et activités classés qui relèvent de projets pour lesquels, respectivement, la députation et la Région flamande sont compétentes pour prendre une décision en première instance administrative concernant la demande d'autorisation.

Les instances d'avis qui, conformément à l'article 24, premier alinéa, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, sont désignées pour rendre un avis concernant l'établissement ou l'activité classé, rendent un avis dans le cadre de l'évaluation de la commission provinciale ou régionale du permis d'environnement.

§ 3. Le Gouvernement flamand arrête les délais dans lesquels les avis dont question aux paragraphes 1 et 2 doivent être rendus. Si aucun avis n'est rendu dans le délai fixé, l'instance d'avis ou la commission consultative provinciale du permis d'environnement sera réputée être

d'avis qu'aucune modification des conditions en matière d'environnement ne doit être apportée. ' ».

« Art. 205. Dans le [décret sur la politique de l'environnement], modifié en dernier lieu par le décret du 8 février 2013, dans la même section 5 du titre V, chapitre 4, est inséré un article 5.4.13 qui s'énonce comme suit :

‘ Art. 5.4.13. Le service compétent de la commune et les commissions provinciale et régionale du permis d'environnement peuvent, en vue de l'exécution des évaluations, demander des informations à l'exploitant ou au contrôleur compétent, visé au titre XVI. ' ».

« Art. 206. Dans le [décret sur la politique de l'environnement], modifié en dernier lieu par le décret du 8 février 2013, dans la même section 5 du titre V, chapitre 4, est inséré un article 5.4.14 qui s'énonce comme suit :

‘ Art. 5.4.14. Le Gouvernement flamand fixe les modalités d'exécution des évaluations. ' ».

B.41.2. Le décret attaqué dispose que le permis d'environnement délivré pour l'exploitation d'établissements et d'activités classés est en principe accordé pour une durée indéterminée. Ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'un permis d'environnement peut encore être délivré pour une durée limitée. Les travaux préparatoires mentionnent à ce sujet :

« Le permis d'environnement à durée indéterminée entraîne un certain nombre d'avantages.

3.2.1. Avantage économique

Le prix de la rédaction et de l'introduction d'une demande de permis pour l'exploitation d'un établissement classé de taille moyenne s'élève facilement à 4 000 euros. Avec un permis permanent, ces frais viennent à disparaître.

3.2.2. Augmentation de la sécurité juridique

L'incertitude qu'éprouve l'exploitant titulaire d'un permis à durée déterminée apparaît surtout lors du changement d'une entreprise. En principe, en cas de changements à apporter à un établissement, la réglementation existante ne permet pas d'accorder un permis pour une durée plus longue que celle qui coïncide avec l'échéance prévue par le permis originel. Les exploitants n'ont donc aucune certitude de pouvoir encore récupérer, après l'expiration du délai, les coûts d'investissement qu'ils ont exposés pour effectuer le changement.

Avec un permis d'environnement à durée indéterminée, le titulaire du permis ou l'exploitant ne doit pas systématiquement tenir compte de l'échéance du permis dans le cadre des investissements exposés pour l'entreprise.

3.2.3. Garanties pour la protection des personnes et de l'environnement

L'introduction d'un permis d'environnement permanent ne doit pas entraîner la violation de la protection de l'homme et de son environnement. En outre, il y a lieu de continuer à assurer la participation de la population concernant l'exploitation. Pour garantir cela, un certain nombre de mesures d'accompagnement sont prévues pour l'instauration du permis permanent.

En premier lieu, l'exploitation est soumise à des évaluations, notamment :

- l'évaluation spécifique, à organiser dès l'apparition des 'meilleures techniques disponibles' (MTD), de conclusions sur celles-ci et de plans d'action et d'exécution du Gouvernement flamand en ce qui concerne la nécessité d'actualiser les conditions environnementales imposées;

- l'évaluation périodique intégrale, réservée aux entreprises ayant des installations réputées inconfortables qui relèvent de la directive IED (directive 2010/75/UE relative aux émissions industrielles), en ce qui concerne la nécessité d'actualiser les conditions environnementales.

En second lieu, à la fin de chaque période d'exploitation de 20 ans, le public concerné, le fonctionnaire dirigeant des instances consultatives et l'autorité compétente délivrant les permis ont la possibilité de formuler leurs observations motivées sur la poursuite de l'exploitation de l'établissement classé ou de l'activité classée. Ces observations font dès lors débiter une procédure d'actualisation du permis d'environnement devant l'autorité délivrant le permis. Cette procédure peut entraîner une modification des conditions environnementales, la limitation de l'objet ou la limitation de la durée de l'exploitation. La limitation de l'objet ou de la durée du permis d'environnement ne pourra toutefois pas avoir lieu en toute circonstance. Ce n'est que s'il s'avère que le risque ou les nuisances ne peuvent pas être limités à un niveau acceptable en actualisant les conditions environnementales que l'objet du permis d'environnement peut être modifié. De même, la durée du permis ne pourra être restreinte que si l'exploitation n'est plus compatible avec la destination de la zone. Dans ce cas, la durée restante ne pourra pas s'élever à moins de sept ans, ce qui permet de relocaliser un établissement ou d'en effectuer l'assainissement » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, pp. 14-15).

B.42.1. En ce qui concerne l'article 68, attaqué, du décret sur le permis d'environnement, l'exposé des motifs indique :

« Pour éviter de ruiner le caractère permanent du permis d'environnement, qui constitue une de ses caractéristiques fondamentales, il a été opté pour une énumération limitative des exceptions dans le décret. Ceci permet aussi d'éviter que les différentes autorités délivrant des permis mènent des politiques d'autorisation divergentes en matière de délais de permis. Enfin, un système clairement modifié par décret conduit à une sécurité juridique et à une transparence accrues » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 50).

B.42.2. L'article 82 attaqué est inspiré de l'article 21 du décret du 28 juin 1985 et de l'article 45 du VLAREM I (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 54). Cet article énumère les personnes et les instances qui peuvent prendre l'initiative de faire modifier ou compléter les conditions environnementales particulières. Cette actualisation des conditions environnementales s'opère soit d'office, sur initiative motivée de l'autorité délivrant le permis, soit à la demande motivée des personnes et instances citées. Pour que la demande soit recevable, lorsqu'elle émane du fonctionnaire dirigeant d'une instance consultative qui a été désignée pour rendre un avis sur l'établissement ou l'activité classés, elle doit être introduite dans la période de trente jours précédant le mois dans lequel l'évaluation spécifique ou intégrale aurait lieu.

B.42.3. L'article 83, attaqué, porte sur l'actualisation de l'objet ou de la durée du permis d'environnement, d'office, à l'initiative motivée de l'autorité délivrant le permis, ou à la demande motivée du public concerné ou du fonctionnaire dirigeant d'une instance consultative. La demande ou l'initiative d'actualisation est introduite, dans le premier cas, ou prise, dans le second, sous peine d'irrecevabilité, dans un délai de trente jours à compter du jour suivant le premier jour de la publication de l'expiration de chaque période de validité de 20 ans d'un permis d'environnement à durée indéterminée. Cette publication s'effectue à l'initiative de l'autorité compétente dans un délai de six mois avant l'expiration de chaque période de validité de 20 ans d'un permis d'environnement à durée indéterminée. La période de validité de 20 ans prend cours, la première fois, le jour suivant la date d'octroi du permis d'environnement initial en cours et ensuite, chaque fois, le premier jour suivant la date d'échéance d'une nouvelle période de validité de 20 ans d'un permis d'environnement à durée indéterminée. L'article 83, § 2, prévoit les conditions qui doivent être remplies, au moment de la décision, pour restreindre l'objet ou la durée du permis d'environnement. L'objet du permis d'environnement ne peut être restreint que si les nuisances ou le risque ne peuvent pas être réduits à un niveau acceptable au moyen de conditions environnementales.

« Les règles d'actualisation du permis d'environnement ne modifient en rien l'application des sanctions administratives telles que la suspension et l'abrogation du permis d'environnement » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 55).

B.42.4.1. En ce qui concerne l'article 203, attaqué, l'intention du législateur décrétoal était de veiller à « continuer à garantir aussi à terme, en cas de permis permanent, la protection de l'homme et de son environnement et de ne pas priver le public concerné du droit à la participation concernant l'exploitation » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 109). En fonction de cet objectif, le décret attaqué a instauré quelques mesures d'accompagnement dans le décret sur la politique de l'environnement, à savoir :

« 1° Des évaluations intégrales spécifiques et périodiques des établissements ou des activités, accompagnées de la possibilité d'actualiser les conditions environnementales;

2° La participation du public concerné ou d'une instance consultative à la fin de toute période d'exploitation de 20 ans, accompagnée de la possibilité d'actualiser la durée ou l'objet du permis » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 109).

B.42.4.2. L'article 203 du décret sur le permis d'environnement, qui a inséré un nouvel article 5.4.11 dans le décret sur la politique de l'environnement, a été abrogé par l'article 149 du décret du 18 décembre 2015 portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature, d'agriculture et d'énergie. Toutefois, un article 5.4.11 a été à nouveau inséré dans le décret sur la politique de l'environnement par l'article 29 du décret du 18 décembre 2015. L'article 5.4.11 du décret sur la politique de l'environnement dispose :

« § 1er. Les conditions environnementales applicables à un établissement classé ou à une activité classée sont soumises à :

1° une évaluation générale dans les cas et pour les aspects que le Gouvernement flamand détermine pour la transposition de la réglementation européenne;

2° une évaluation ciblée dans les cas et pour les aspects que le Gouvernement flamand détermine pour la transposition de la réglementation européenne ou dans les directives, mentionnées à l'article 5.4.6/1, troisième alinéa.

Lors de l'exécution d'une évaluation mentionnée au premier alinéa, il est examiné si les conditions environnementales sont ajustées, et ce conformément à l'article 82, 2°, a), du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, si une demande doit être introduite auprès de l'autorité concernée. La conclusion d'une évaluation n'exclut pas l'application de l'article 82, 1°, 2°, b) à f), du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement.

§ 2. L'exécution des évaluations générales, mentionnées au paragraphe 1, premier alinéa, des installations réputées inconfortables par suite des évolutions sur le plan des meilleures techniques disponibles ou de la communication de toutes nouvelles conclusions en matière de MTD, a lieu sur la base d'un programme [évolutif] pluriannuel pour cinq années civiles consécutives qui est établi par le département Environnement, compétent pour le permis

d'environnement. Le programme [évolutif] pluriannuel est actualisé chaque année et adapté à l'approche en termes de programme de maintien environnemental.

Le programme [évolutif] pluriannuel et son degré d'exécution sont publiés chaque année de la façon déterminée par le Gouvernement flamand ».

B.42.4.3. Dans la mesure où il est dirigé contre l'article 203 du décret sur le permis d'environnement, le recours en annulation dans l'affaire n° 6190 n'est pas recevable, puisque cette disposition a entre-temps été abrogée.

B.42.5.1. L'article 204, attaqué, du décret sur le permis d'environnement introduit un article 5.4.12 dans le décret sur la politique de l'environnement. En vertu de cet article, le service compétent de la commune est chargé de coordonner et d'exécuter les évaluations des établissements et activités classés qui relèvent des projets au sujet desquels le collège des bourgmestre et échevins est compétent pour statuer, en première instance administrative, sur la demande de permis. Pour aider les communes, l'article attaqué prévoit également que la commission provinciale du permis d'environnement remettra un avis dans le cadre de l'évaluation de certains établissements de classe II. Il permet aussi à la commune de se faire aider par une association intercommunale ou par une structure de coopération intercommunale pour réaliser les évaluations. Les commissions provinciale et régionale du permis d'environnement sont chargées de coordonner et d'exécuter les évaluations des établissements et des activités pour lesquels, respectivement, la députation et le Gouvernement flamand ont le pouvoir de décision en première instance administrative (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 111).

B.42.5.2. L'article 204 a été modifié par l'article 150 du décret du 18 décembre 2015 portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature, d'agriculture et d'énergie. A la suite de cette modification décrétole, le renvoi à l'article 42, alinéa 1er, du décret sur le permis d'environnement, figurant dans l'article 5.4.12, § 2, alinéa 2, du décret sur la politique de l'environnement, a été supprimé et un paragraphe 3 a été ajouté, prévoyant une sanction lorsque, dans la procédure d'actualisation du permis d'environnement, les instances consultatives ou la commission consultative provinciale du permis d'environnement négligent de rendre un avis dans les délais. La sanction consiste en ce que l'instance consultative est « réputée être d'avis qu'aucune modification des conditions environnementales ne doit être apportée ».

B.42.5.3. Cette modification décrétole n'a toutefois aucune incidence sur le recours introduit.

B.42.6. L'article 205 du décret sur le permis d'environnement insère un nouvel article 5.4.13 dans le décret sur la politique de l'environnement. La nécessité de celui-ci a été justifiée comme suit :

« Contrairement à ce qui est le cas pour une demande de permis, les instances ne disposent pas d'un dossier de demande qui contienne les informations récentes sur l'exploitation. Pour qu'elles puissent se faire une idée correcte de l'incidence de l'exploitation, elles sont habilitées à récolter des informations ' existantes ' chez l'exploitant ou chez le contrôleur compétent, visé dans le titre XVI du décret sur la politique de l'environnement. Lors de la réalisation des évaluations concernant des établissements dans lesquels un tel coordinateur d'environnement a été désigné, on attend également la coopération et la contribution de ce dernier » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 111).

B.42.7. L'article 206, attaqué, du décret sur le permis d'environnement introduit un nouvel article 5.4.14 dans le décret sur la politique de l'environnement. Cet article confère au Gouvernement flamand le pouvoir de fixer des modalités d'exécution des évaluations (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 111).

1. La directive 2006/11/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté et la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives

B.43. Les parties requérantes allèguent que les articles attaqués sont contraires à l'article 4, point c), de la directive 2006/11/CE et à l'article 23, paragraphe 2, de la directive 2008/98/CE, étant donné que les directives précitées exigeraient qu'une exploitation qui relève du champ d'application de ces directives ne puisse être autorisée que de manière temporaire et non permanente. En outre, ces exploitations ne sont pas mentionnées dans l'énumération limitative de l'article 68, alinéa 2, du décret sur le permis d'environnement, de sorte que le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité délivrant le permis serait trop restreint.

B.44. Le Gouvernement flamand observe que la directive 2006/11/CE aurait été retirée. En effet, la directive précitée est une version codifiée de la directive 76/464/CEE du Conseil du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté. La directive 76/464/CEE précitée a toutefois été retirée à partir du 22 décembre 2013, en vertu de l'article 22, paragraphe 2, de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. Selon le considérant 52 de cette directive-cadre, les dispositions de cette directive remplacent le cadre fixé par la directive 76/464/CEE du Conseil en vue de la lutte contre la pollution par certaines substances dangereuses : « Il y aura donc lieu d'abroger cette directive lorsque les dispositions correspondantes de la présente directive seront pleinement mises en œuvre ». Il en va de même pour la directive 2006/11/CE, qui est une codification de la directive 76/464/CEE.

B.45.1. L'article 23, paragraphe 2, de la directive 2008/98/CE dispose :

« Les autorisations peuvent être accordées pour une durée déterminée et être renouvelables ».

B.45.2. L'article 23, paragraphe 2, de la directive 2008/98/CE ne prévoit rien de plus que la possibilité d'octroyer aux établissements et aux entreprises qui envisagent de traiter des déchets des permis pour une période spécifiée et la possibilité éventuelle de renouveler ces permis. La disposition précitée ne permet nullement de déduire l'obligation, pour les Etats membres, d'introduire un système d'autorisation à durée déterminée; il peut tout au plus s'agir de la possibilité d'introduire un système d'autorisation temporaire.

En outre, aucune directive européenne en matière d'environnement n'impose aux Etats membres l'obligation de ne délivrer des permis que pour une période de validité limitée. La directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (refonte) laisse, elle aussi, le choix aux Etats membres. Un certain nombre de directives prévoient, par contre, une évaluation périodique des établissements. La directive 2010/75/UE prévoit ainsi l'obligation pour l'autorité compétente d'effectuer un réexamen et une actualisation périodiques des conditions d'autorisation (article 21).

B.45.3. L'article 68, alinéa 2, 2°, du décret sur le permis d'environnement permet d'accorder un permis limité dans le temps pour un établissement ou une activité temporaire, ainsi que le prévoit l'article 5.2.1, § 2, alinéa 2, du décret sur la politique de l'environnement. Il en va de même si l'exploitation porte sur un captage d'eau ou une extraction ou si un permis d'environnement à l'essai est nécessaire (art. 68, alinéa 2, 2° et 3°).

B.45.4. Concernant la demande des parties requérantes de poser une question préjudicielle relative à la violation, par l'article 68 du décret sur le permis d'environnement, des dispositions prévues par les directives précitées, il suffit d'observer qu'aux termes de l'article 267, premier alinéa, point b), du TFUE, la Cour de justice de l'Union européenne est certes compétente pour statuer, à titre préjudiciel, sur la validité et sur l'interprétation des actes des institutions de l'Union européenne mais n'est pas compétente pour statuer sur la validité du droit d'un Etat membre ou d'une entité de celui-ci. La suggestion des parties requérantes ne peut dès lors être accueillie.

2. L'obligation de standstill

B.46. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6190 allèguent que l'article 68, alinéa 2, attaqué, du décret sur le permis d'environnement ne permet pas à l'autorité délivrant le permis de motiver l'octroi d'un permis temporaire sur la base de normes de qualité de l'environnement et de la protection de l'environnement ou de la nature, étant donné que ces critères ne figurent pas en tant que motif d'exception. Il s'ensuivrait une restriction trop importante du pouvoir discrétionnaire de décision de l'autorité délivrant le permis. De même, les mesures d'accompagnement, à savoir les évaluations et les possibilités de participation, ne seraient pas suffisantes pour justifier la durée indéterminée du permis délivré aux exploitations.

B.47.1. La Cour ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation et de décision comparable à celui des assemblées législatives démocratiquement élues. Il ne lui appartient pas d'apprécier si une mesure instaurée par le décret est opportune ou souhaitable. C'est au législateur décentral qu'il appartient de déterminer les mesures à prendre pour concrétiser sa politique

d'urbanisme et d'aménagement du territoire et le droit à la protection d'un environnement sain et de choisir à cet effet les moyens appropriés.

B.47.2.1. L'article *7bis* de la Constitution dispose :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'Etat fédéral, les communautés et les régions poursuivent les objectifs d'un développement durable, dans ses dimensions sociale, économique et environnementale, en tenant compte de la solidarité entre les générations ».

En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour est compétente pour statuer, par voie d'arrêt, sur les recours en annulation, en tout ou en partie, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution, pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, ou des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits »), des articles 170, 172 et 191 de la Constitution, ainsi que de l'article 143, § 1er, de la Constitution.

L'article *7bis* de la Constitution a été inséré, lors de la réforme constitutionnelle du 25 avril 2007, dans un nouveau titre *Ierbis* intitulé « Des objectifs de politique générale de la Belgique fédérale, des communautés et des régions ». La Cour n'est pas compétente pour statuer directement sur la compatibilité des dispositions attaquées avec cette disposition constitutionnelle.

B.47.2.2. Rien n'empêche toutefois la Cour de prendre en compte des dispositions constitutionnelles autres que celles au regard desquelles elle exerce son contrôle en vertu de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. Il appartient dès lors à la Cour de contrôler les articles attaqués du décret sur le permis d'environnement au regard de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, à savoir le droit à la protection d'un environnement sain, qui englobe le bon aménagement du territoire, combiné avec l'article *7bis* de la Constitution, qui porte sur le développement durable que doit rechercher le législateur décentral.

B.47.3. Le décret sur le permis d'environnement attaqué ne porte pas atteinte aux mesures de contrôle, de maintien et de sécurité qui sont prévues dans la réglementation

pertinente sur l'environnement (Titre XVI du décret sur la politique de l'environnement) et sur l'urbanisme (Titre VI du Code flamand de l'aménagement du territoire).

B.47.4. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 23 de la Constitution combiné avec l'article *7bis* de la Constitution, par comparaison avec le permis d'urbanisme existant auparavant, il suffit de constater que le principe de la durée de validité indéterminée d'un permis d'urbanisme existait déjà. Par conséquent, il ne saurait y avoir, sur ce point, une quelconque diminution du niveau de protection. En outre, il relève du pouvoir d'appréciation du législateur décréteil de décider que le permis d'environnement à durée déterminée délivré pour l'exécution d'actes d'urbanisme constitue l'exception à la règle et que le permis d'environnement ne peut être limité dans le temps que dans un nombre de cas énumérés limitativement. Les parties requérantes ne montrent pas en quoi la limitation du pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité délivrant le permis, découlant du fait que le décret prévoit quand un permis d'environnement peut être accordé pour une durée déterminée, pourrait entraîner un recul significatif du niveau de protection de l'environnement.

B.47.5.1. Concernant la violation alléguée de l'article 23 de la Constitution, combiné avec l'article *7bis* de la Constitution, en ce qui concerne la comparaison avec le permis d'environnement prévu par le décret du 28 juin 1985 existant auparavant, il faut en premier lieu constater que le principe de la durée indéterminée du permis d'environnement, comme il est déjà dit en B.41.2, est un des éléments fondamentaux du décret attaqué (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 14 et suivantes).

Le choix d'accorder le permis d'environnement en principe à durée indéterminée constitue par conséquent une condition essentielle pour réaliser les objectifs qui ont été avancés par le législateur décréteil, en particulier la réalisation d'une procédure d'autorisation totalement intégrée dans laquelle seront simultanément appréciés tant les aspects urbanistiques que les aspects environnementaux d'un projet envisagé.

En outre, le caractère permanent est la suite logique du choix du législateur décréteil d'offrir davantage de sécurité juridique au détenteur du permis et à l'autorité.

B.47.5.2. Néanmoins, le principe de la durée de validité indéterminée d'un permis d'environnement délivré pour l'exploitation d'un établissement ou d'une activité classés peut être considéré comme un recul du niveau de protection par rapport à la réglementation actuelle figurant dans le décret du 28 juin 1985.

B.47.5.3.1. Le législateur décrétoal a toutefois prévu, outre des mesures de police, un certain nombre de mesures d'accompagnement, telles que l'évaluation générale et ciblée des établissements ou des activités et des possibilités de participation du public concerné ou d'une instance consultative au terme de chaque période d'exploitation de 20 ans. Pour que les évaluations se déroulent de manière transparente et efficace, le législateur décrétoal prévoit la conception de programmes d'évaluation pluriannuels évolutifs.

B.47.5.3.2. La première mesure d'accompagnement a été insérée dans le décret sur la politique de l'environnement par les dispositions modificatives contenues dans le décret sur le permis d'environnement et constitue un système d'évaluation, qui permet d'obtenir, le cas échéant, une actualisation des conditions environnementales imposées dans le cadre du permis d'environnement.

Le système d'évaluation établi par les articles 5.4.11 et suivants du décret sur la politique de l'environnement vise à actualiser, quand c'est nécessaire, les conditions d'exploitation des établissements classés, pour atteindre les objectifs environnementaux fixés dans les programmes pluriannuels établis par le Gouvernement flamand ou pour mettre l'exploitation en conformité avec les meilleures techniques disponibles (MTD).

L'évaluation générale et ciblée examine si les conditions environnementales doivent être actualisées pour respecter les obligations européennes ou pour limiter les nuisances et les risques à un niveau acceptable (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 459/1, p. 33). L'exécution des évaluations générales des installations « réputées incommodes » (article 1er, 16°, du VLAREM I), à la suite d'évolutions intervenues dans les MTD ou de la publication de conclusions nouvelles ou actualisées sur les MTD, adoptées par la Commission européenne, s'effectue sur la base d'un programme pluriannuel évolutif, valable pour cinq années successives, établi par le département Environnement, qui est compétent en matière de permis d'environnement. Le programme pluriannuel évolutif est actualisé et adapté chaque année en fonction de l'approche programmatique de la police de l'environnement (article 5.4.11, § 2,

du décret sur la politique de l'environnement, inséré par l'article 29 du décret du 18 décembre 2015). Le programme pluriannuel évolutif et le degré d'exécution de celui-ci sont par ailleurs publiés chaque année (article 1.4.3.2.1 et article 1.4.3.2.2 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement, insérés par l'article 173 de l'arrêté du 27 novembre 2015).

S'il ressort de l'évaluation qu'il est nécessaire d'actualiser les conditions environnementales, le service chargé de la coordination et de l'exécution de l'évaluation peut introduire devant l'autorité compétente une demande d'actualisation des conditions environnementales, de la manière fixée par l'article 15 (article 82, alinéa 1er, 2°, a), du décret sur le permis d'environnement). Le public concerné, le contrôleur, le fonctionnaire dirigeant d'une instance consultative et le détenteur du permis ou l'exploitant disposent de cette même possibilité. L'autorité compétente pour délivrer le permis peut également y procéder d'office.

La procédure de modification ou d'adaptation des conditions environnementales s'effectue selon la procédure d'autorisation ordinaire, en ce compris une enquête publique (article 23 du décret sur le permis d'environnement).

Bien que le système des évaluations périodiques puisse avoir pour effet que l'autorité compétente devra elle-même, le cas échéant, collecter les informations pertinentes, le législateur décretaal en a tenu compte et a inscrit dans le décret sur le permis d'environnement un certain nombre de garanties supplémentaires à cet égard (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, pp. 119-122). En outre, les autorités compétentes pour délivrer des permis disposent en tout état de cause de sources d'informations multiples relatives à l'exploitation de l'établissement soumis à autorisation. En application des dispositions législatives en matière de transparence de l'administration, ces informations environnementales dont dispose l'autorité sont également disponibles pour le public concerné.

B.47.5.3.3. La seconde mesure d'accompagnement concerne la possibilité pour le public concerné, le fonctionnaire dirigeant des instances consultatives et l'autorité compétente pour délivrer des permis de formuler, au terme de chaque période d'exploitation de 20 ans, des observations motivées sur la poursuite de l'exploitation de l'établissement ou de l'activité classés (article 83 du décret sur le permis d'environnement), ce qui peut donner lieu à

l'actualisation de l'objet ou de la durée du permis d'environnement délivré pour ces exploitations.

B.47.5.4. Il ressort de ce qui précède que le principe du caractère permanent du permis d'environnement n'est pas inconditionnel. En prévoyant un système d'évaluation périodique et la possibilité d'actualiser l'objet et la durée du permis d'environnement au terme de chaque période de validité de 20 ans, le législateur décrétoal a pris des mesures visant à ce qu'il ne puisse y avoir aucune diminution significative du niveau de protection de l'environnement.

3. Le principe de la séparation des pouvoirs

B.48. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6190 allèguent que le principe de la séparation des pouvoirs est violé, au motif que la délégation conférée au Gouvernement flamand par les articles attaqués serait trop étendue. Elles invoquent ainsi en réalité une violation du principe de légalité inscrit dans l'article 23 de la Constitution.

B.49.1. En premier lieu, il convient d'observer que, parmi les articles 68, 82, 83, 204, 205 et 206 du décret sur le permis d'environnement qui sont attaqués, seuls les articles 68, 83, 204 et 206 contiennent une délégation au Gouvernement flamand.

B.49.2. La Cour limite son examen à ces articles.

B.50.1. Bien que l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution charge les législateurs compétents de garantir le droit à la protection d'un environnement sain, cette disposition n'interdit pas au législateur décrétoal d'habiliter le Gouvernement flamand à adopter des mesures dont ce législateur a lui-même déterminé l'objet.

B.50.2. L'article 68, alinéa 4, attaqué, délègue au Gouvernement flamand le pouvoir de fixer la durée de validité minimale et maximale du permis d'environnement lorsque celui-ci doit être délivré pour une durée déterminée.

B.50.3. L'article 83, attaqué, accorde au Gouvernement flamand une délégation qui se limite à la possibilité de soumettre à des conditions de recevabilité supplémentaires la demande motivée d'actualisation de l'objet ou de la durée du permis d'environnement introduite par le public concerné ou par le fonctionnaire dirigeant.

B.50.4. L'article 204, attaqué, insère un article 5.4.12 dans le décret sur la politique de l'environnement, qui donne au Gouvernement flamand le pouvoir de déterminer quand la commission provinciale du permis d'environnement doit remettre un avis au collège des bourgmestre et échevins, lorsque celui-ci procède à une évaluation.

B.50.5. L'article 206, attaqué, charge le Gouvernement flamand de fixer les modalités d'exécution des évaluations visées dans les articles 5.4.11 à 5.4.13 du décret sur la politique de l'environnement.

B.50.6. Dans toutes ces dispositions, l'objet de la délégation confiée au Gouvernement flamand est clairement indiqué, de sorte que le principe de légalité inscrit dans l'article 23 de la Constitution est respecté.

En ce qui concerne l'obligation d'établir un rapport sur l'incidence du projet et une évaluation appropriée

B.51. Le troisième moyen dans l'affaire n° 6190 est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et de l'article 6 de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après : la directive Habitats) ainsi que de l'article 6 de la Convention d'Aarhus, par les articles 155, 226 et 390 du décret sur le permis d'environnement, au motif qu'exception faite pour les activités qui entraînent des interventions physiques dans le milieu naturel, le simple renouvellement d'un permis d'environnement ou la conversion d'un permis d'environnement soumis au décret du 28 juin 1985 en un permis d'environnement soumis au décret attaqué ne requerraient pas l'obligation d'établir un rapport d'incidence ni la réalisation d'une évaluation appropriée, alors que l'expérience montre que ces enquêtes étaient au contraire toujours nécessaires auparavant pour le renouvellement d'un permis d'environnement régi par le décret du 28 juin 1985.

B.52.1. Les articles 155, 226 et 390, attaqués, du décret sur le permis d'environnement disposent :

« Art. 155. A l'article 4.3.2, § 1er, § 2, § 2bis, du [décret sur la politique de l'environnement], inséré par le décret du 23 mars 2012, le deuxième alinéa est chaque fois remplacé par ce qui suit :

‘ L'obligation d'exécution d'un [rapport d'incidence d'un projet] n'est pas applicable au simple renouvellement du permis d'environnement et à la conversion, visés respectivement aux articles 70 et 390, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, à moins que le simple renouvellement ou la conversion porte sur des activités qui entraînent des interventions physiques dans le milieu naturel. ’ ».

« Art. 226. A l'article 36ter, § 3, du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, inséré par le décret du 19 juillet 2002 et modifié par les décrets des 27 avril 2007 et 8 mai 2009, le deuxième alinéa est remplacé par ce qui suit :

‘ Pour le simple renouvellement du permis d'environnement ou la conversion en vertu de l'article 390 du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, il ne doit être procédé à aucune évaluation appropriée, à moins que ce simple renouvellement ou cette conversion ait trait à des activités qui requièrent des interventions physiques dans l'environnement.

Par dérogation au deuxième alinéa, une évaluation appropriée doit être exécutée si l'administration compétente pour la conservation de la nature estime d'office ou sur requête motivée, dans le cadre d'une conversion en vertu de l'article 390 du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, qu'aucune évaluation appropriée n'a été exécutée et que le projet concerné peut causer une dépréciation significative des caractéristiques naturelles d'une zone spéciale de conservation. Il est satisfait aux obligations de l'article 36ter, § 3, lorsque, dans le cadre du permis d'environnement dont la conversion est demandée en vertu de l'article 390 du décret précité, une évaluation appropriée a été exécutée ou que l'administration compétente pour la conservation de la nature a rendu un avis dont il ressort qu'une évaluation appropriée n'était pas exigée. ’ ».

L'article 390 du décret sur le permis d'environnement, modifié par l'article 159 du décret du 18 décembre 2015, dispose :

« § 1er. L'autorisation écologique qui est demandée à partir du 10 septembre 2002 et octroyée pour un délai de 20 ans est considérée comme délivrée pour une durée indéterminée si les quatre conditions suivantes sont satisfaites :

1° entre 48 et 36 mois avant l'expiration du délai d'autorisation de l'autorisation écologique, le titulaire de l'autorisation ou l'exploitant signifie par envoi sécurisé à l'autorité compétente, visée à l'article 15, au moyen d'un formulaire de notification dont le contenu est

fixé par le Gouvernement flamand, qu'il souhaite faire application du règlement visé dans le présent paragraphe;

2° ni le public concerné, ni le fonctionnaire dirigeant d'une instance d'avis, désignée en vertu de l'article 24 ou 42, n'introduit d'objection durant l'enquête publique, respectivement dans un délai de trente jours qui prend cours le premier jour après la date à laquelle la notification, visée au point 1°, est envoyée par l'autorité compétente à l'instance d'avis;

3° les actes urbanistiques requis pour l'exploitation de l'établissement ou de l'activité classé(e) sont, au moment de la notification, visée au point 1°, principalement autorisés;

4° la demande de conversion ne requiert pas d'évaluation des incidences sur l'environnement ou d'évaluation appropriée.

La commune ou le fonctionnaire environnement communal est chargé(e) de l'organisation de l'enquête publique, visée au premier alinéa, 2°.

Si, en application du premier alinéa, l'autorisation écologique est considérée comme étant de durée indéterminée, l'autorisation écologique pour le changement de l'exploitation de l'établissement ou de l'activité classé(e) est également considérée comme étant délivrée pour une durée indéterminée, sauf lorsque la décision d'autorisation de cette autorisation écologique mentionne un délai d'autorisation plus court que celui qui valait à ce moment pour l'établissement pour lequel le changement a été autorisé.

§ 1er/1. Si, en application de l'article 4.3.3, § 2, du [décret sur la politique de l'environnement], le formulaire de notification comprend une note de screening [du rapport d'incidence d'un projet], l'autorité compétente, visée à l'article 15, le fonctionnaire mandaté par elle ou, le cas échéant, le fonctionnaire environnement communal, examine cette note et prend une décision quant à la nécessité d'établir une évaluation des incidences sur l'environnement pour le projet.

Le résultat de l'examen, visé au premier alinéa, est communiqué au requérant par envoi sécurisé dans un délai de nonante jours à compter du jour suivant la date à laquelle le formulaire de notification a été introduit ou de la date de réception des données ou documents manquants.

La décision qu'une évaluation des incidences sur l'environnement doit être rédigée pour le projet a d'office pour conséquence l'arrêt de la procédure de conversion.

Lorsque l'autorité compétente, visée à l'article 15, le fonctionnaire mandaté par elle ou, le cas échéant, le fonctionnaire environnement communal, décide qu'une évaluation des incidences sur l'environnement doit être établie pour le projet, le demandeur peut introduire une demande motivée de dispense de l'obligation de rapportage auprès de la division compétente pour le rapportage d'évaluation des incidences sur l'environnement, conformément à la procédure visée à l'article 4.3.3, § 3 à § 9 inclus du [décret sur la politique de l'environnement]. La décision de la division compétente pour le rapportage d'évaluation des incidences sur l'environnement, visée à l'article 4.3.3, § 6, du même décret, est une décision contraignante pour l'autorité compétente, visée au premier alinéa.

§ 2. L'autorité compétente visée à l'article 15 prend acte de la notification visée au paragraphe 1er, point 1°. L'acte mentionne la situation d'autorisation actualisée à propos de l'exploitation des établissements ou activités classé(e)s. Les conditions environnementales particulières qui, consécutivement à leur caractère temporaire, à un changement d'exploitation ou à une disposition légale ou réglementaire, ont cessé de produire leur effet ne sont pas mentionnées dans la situation d'autorisation actualisée.

L'acte vaut comme preuve que l'autorisation écologique est désormais octroyée pour une durée indéterminée. Aucun recours administratif ne peut être introduit contre cet acte.

§ 3. Si la notification n'est pas effectuée dans le délai visé au paragraphe 1er, premier alinéa, 1°, ou si la condition visée au paragraphe 1er, premier alinéa, 3°, n'est pas satisfaite, le titulaire de l'autorisation ou l'exploitant en est informé par l'autorité compétente visée à l'article 15. Le cas échéant, l'autorisation écologique expire le premier jour après l'expiration du délai d'autorisation.

§ 4. Lorsque le public concerné ou une instance d'avis introduit une objection, telle que visée au paragraphe 1er, premier alinéa, 2°, ou dans le cas où une évaluation des incidences sur l'environnement ou une évaluation appropriée est requise, la demande de conversion de l'autorisation écologique à durée déterminée en un permis à durée indéterminée est traitée conformément à la procédure d'autorisation ordinaire.

Le Gouvernement flamand détermine la composition du dossier concernant une demande de conversion soumise à la procédure d'autorisation ordinaire.

Les délais, visés à l'article 32, prennent cours le premier jour après la date à laquelle le titulaire de l'autorisation ou l'exploitant est informé par envoi sécurisé du démarrage de la procédure d'autorisation ordinaire pour la conversion de l'autorisation écologique à durée déterminée en un permis à durée indéterminée.

Si aucune décision n'est prise dans le délai fixé ou, le cas échéant, prolongé, tel que visé à l'article 32, la conversion de l'autorisation écologique à durée déterminée en un permis à durée indéterminée est réputée refusée.

§ 5. Un recours peut être introduit, respectivement, auprès de la députation et du Gouvernement flamand, contre la décision explicite ou tacite, visée au paragraphe 4, du collège des bourgmestre et échevins ou de la députation par rapport à la requête d'actualisation du permis d'environnement.

Le recours suspend la décision.

Les dispositions du chapitre 3 s'appliquent de façon conforme à l'introduction du recours, à son traitement et aux décisions à cet égard.

Si aucune décision n'est prise dans le délai fixé ou, le cas échéant, prolongé, tel que visé à l'article 66, le recours est réputé rejeté et la décision contestée est considérée comme définitive.

Le Gouvernement flamand fixe les modalités plus précises pour l'application des dispositions du présent article ».

Les modifications apportées à cette disposition par l'article 159 du décret du 18 décembre 2015 n'ont aucun effet sur la recevabilité et sur le contenu du recours dans l'affaire n° 6190.

B.52.2.1. En ce qui concerne l'article 155, attaqué, l'exposé des motifs relève que « conformément à la réglementation européenne et à la jurisprudence de la Cour de justice », la rédaction d'une « note de screening » concernant le rapport d'incidence d'un projet, d'une demande motivée d'exemption de l'obligation de faire rapport ou l'établissement d'un rapport d'incidence d'un projet ne sont pas requis, « à moins qu'il ne s'agisse d'interventions physiques dans le milieu naturel » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 84).

« On entend par 'intervention physique dans le milieu naturel' la réalisation d'un projet tel que la poursuite de l'exécution de travaux d'extraction, de modifications du relief, de comblement de puits et de décharges, d'épuisement des eaux, de travaux de déboisement, etc. » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 84).

B.52.2.2. En ce qui concerne l'article 226, attaqué, il a été observé que « l'article 36^{ter} du décret du 19 juillet 2002 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, qui instaure l'évaluation appropriée, est entré en vigueur le 10 septembre 2002. A partir de cette date, les demandes de permis d'environnement doivent, pour autant que nécessaire, être examinées au regard des règles en matière d'évaluation appropriée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 113). Cette date est également utilisée comme date charnière pour la conversion des autorisations écologiques qui ont été accordées pour une durée maximale de 20 ans en un permis d'environnement permanent (article 390 du décret sur le permis d'environnement).

« L'article [226] dispose qu'aucune évaluation appropriée ne doit être effectuée pour le simple renouvellement et la conversion [...], à moins que ce simple renouvellement ou cette conversion ait trait à des activités qui requièrent des interventions physiques dans l'environnement. [...].

Par dérogation, dans le cadre de la conversion d'un permis, l'administration chargée de la conservation de la nature peut apprécier d'office ou sur la demande motivée du public concerné qu'une évaluation appropriée doit néanmoins être effectuée si, dans le cadre de la demande de permis, aucune évaluation appropriée n'avait été effectuée et que le projet concerné peut causer une dépréciation significative des caractéristiques naturelles d'une zone spéciale de conservation. [...]

Lorsque la demande émane du public concerné, cette demande doit être suffisamment motivée et concrète. Par ‘ concret ’, on entend que des prétentions ou suppositions générales et non fondées etc. ne sont pas suffisantes pour demander encore l’exécution d’une évaluation appropriée dans le cadre de la procédure de conversion. Il doit être démontré de manière étayée que des effets significatifs éventuels sont à prévoir et il faut expliquer de quelle manière les objectifs de conservation d’une zone spéciale de conservation pourraient être compromis de ce fait.

En cas de conversion visée à l’article [390], il est toutefois satisfait à l’article 36ter, § 3 du décret du 19 juillet 2002 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel si l’exploitant avait fait réaliser une évaluation appropriée ou si l’administration chargée de la conservation de la nature a rendu un avis dont il ressort que l’exécution d’une évaluation appropriée n’était pas requise. Cette conclusion peut également apparaître de manière implicite de l’avis délivré par ladite administration. Le fait de ne pas remettre un avis signifie lui aussi que l’administration estime que le projet n’est pas susceptible d’avoir des effets significatifs et qu’il ne faut dès lors pas effectuer une évaluation appropriée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, pp. 113-115).

B.52.2.3. L’article 390, attaqué, instaure des règles transitoires en vertu desquelles les autorisations écologiques qui avaient été demandées et délivrées à partir du 10 septembre 2002 pour une durée maximale de 20 ans peuvent être converties en un permis d’environnement à durée indéterminée. Pour ce faire, quatre conditions cumulatives doivent être remplies (article 390, § 1, 1° à 4°, du décret sur le permis d’environnement).

« La date du 10 septembre 2002 correspond à la date à laquelle l’évaluation appropriée (article 36ter du décret du 19 juillet 2002 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel) est entrée en vigueur. Le délai entre la quatrième et la troisième année pendant laquelle la demande de conversion du délai du permis peut être introduite se situe largement avant la date d’échéance de ce dernier, de sorte qu’en cas de refus de la demande, l’exploitant dispose encore de la possibilité d’introduire à temps une nouvelle demande de permis pour l’exploitation (adaptée).

La demande de conversion est soumise à une enquête publique. Le public concerné et les instances d’évaluation peuvent introduire des réclamations contre la conversion du permis à durée déterminée en un permis à durée indéterminée.

[...]

L’autorité délivrant le permis décidera que le permis d’environnement ne peut pas être valable à durée indéterminée dans la mesure où les nuisances ou les risques pour l’environnement ne peuvent pas être contenus dans des limites acceptables par des conditions environnementales, ou si l’exploitation est incompatible avec une prescription urbanistique ou avec le bon aménagement du territoire.

[...]

Un recours administratif contre la décision explicite ou tacite du collège des bourgmestre et échevins ou de la députation (à savoir un permis permanent, un permis limité dans le temps ou un refus) est prévu. Eu égard au caractère dévolutif du recours, la demande de conversion émanant de l'exploitant sera réexaminée dans son intégralité.

Dans tous les autres cas, un nouveau permis d'environnement à durée indéterminée doit être demandé selon les règles classiques » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, pp. 139-140).

B.53. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6190 estiment que les articles attaqués sont contraires à l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, combiné ou non avec l'article 6 de la directive Habitats, au motif que les obligations prévues par cette directive s'appliquent également aux exploitations qui ne peuvent être qualifiées de « projet » au sens de l'article 6, paragraphe 3, de ladite directive, de sorte que cette dernière n'accorde pas sans limitation dans le temps au preneur d'initiative le droit d'exercer une activité déterminée. En outre, les parties requérantes critiquent la suppression de l'obligation d'établir un rapport d'incidence du projet en cas de renouvellement du permis pour des activités sans interventions physiques dans le milieu naturel.

B.54.1. L'article 6, paragraphe 2, de la directive Habitats dispose que les Etats membres doivent prendre les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles ces zones ont été désignées, « pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive ».

L'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitats prévoit notamment que tout projet qui n'est pas directement lié ou nécessaire à la gestion du site qui abrite les habitats naturels et les habitats d'espèces protégées, mais qui est susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ces incidences sur le site, eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce projet qu'après s'être assurées que le projet ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné.

B.54.2.1. Par conséquent, il pourrait être déduit de l'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitats que l'obligation d'évaluation ne s'applique ni au renouvellement du permis délivré aux exploitations existantes qui ne peuvent pas être qualifiées d'intervention physique dans le milieu naturel, ni à la conversion d'un permis d'environnement à durée déterminée en un permis d'environnement à durée indéterminée, étant donné que ces renouvellements et conversions ne sauraient être considérés comme étant des décisions de l'instance compétente attribuant au maître d'œuvre le droit d'exécuter un « projet » au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitats.

Toutefois, la Cour de justice a jugé par son arrêt du 14 janvier 2016 (C-399/14, *Grüne Liga Sachsen e.a.*) :

« 37. [L'article 6, paragraphe 2, de la directive habitats] fixe une obligation de protection générale visant à la prise de mesures de protection appropriées pour éviter une détérioration ainsi que des perturbations qui pourraient avoir des effets significatifs au regard des objectifs de cette directive. [...]

38. S'agissant des projets qui ne répondent pas aux exigences découlant de l'article 6, paragraphe 3, de la directive 'habitats', la Cour a d'ores et déjà jugé qu'une obligation de contrôle a posteriori des incidences des plans ou des projets existants sur le site concerné peut être fondée sur l'article 6, paragraphe 2, de cette directive (voir, en ce sens, arrêt *Commission/Royaume-Uni*, C-6/04, points 57 et 58).

[...]

41. Il convient toutefois de rappeler qu'une activité n'est conforme à l'article 6, paragraphe 2, de la directive 'habitats' que s'il est garanti qu'elle n'engendre aucune perturbation susceptible d'affecter de manière significative les objectifs de cette directive, en particulier les objectifs de conservation poursuivis par celle-ci (arrêt *Commission/Espagne*, C-404/09, point 126 et jurisprudence citée).

[...]

51. En revanche, le libellé de l'article 6, paragraphe 2, de la directive 'habitats' ne définit aucun critère particulier pour la mise en œuvre des mesures à prendre sur le fondement de cette disposition.

52. Toutefois, il y a lieu de relever que les dispositions de l'article 6, paragraphes 2 et 3, de la directive 'habitats' doivent être interprétées comme un ensemble cohérent au regard des objectifs de conservation visés par cette directive et que ces dispositions visent à assurer un même niveau de protection des habitats naturels et des habitats des espèces (voir, en ce sens, arrêts *Sweetman e.a.*, C-258/11, point 32, ainsi que *Briels e.a.*, C-521/12, point 19).

53. Lorsque l'article 6, paragraphe 2, de la directive ' habitats ' fonde une obligation de procéder à un examen a posteriori des incidences sur le site concerné d'un plan ou d'un projet, un tel examen doit mettre l'autorité compétente en mesure de garantir que l'exécution dudit plan ou dudit projet n'entraînera pas une détérioration ou des perturbations susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de cette directive.

[...]

61. Il s'ensuit qu'une procédure d'examen a posteriori d'un plan ou d'un projet susceptible d'affecter le site concerné de manière significative, devenue nécessaire en vertu de l'article 6, paragraphe 2, de la directive ' habitats ', doit tenir compte de tous les éléments existant à la date de l'inscription de ce site sur la liste des SIC ainsi que de toutes les incidences intervenues ou susceptibles d'intervenir à la suite de l'exécution partielle ou totale de ce plan ou de ce projet sur ledit site après cette date ».

B.54.2.2. Il peut être déduit de la jurisprudence de la Cour de justice que l'obligation de protection générale qui est inscrite dans l'article 6, paragraphe 2, de la directive Habitats s'applique également aux exploitations qui ne sont pas qualifiées de « projet » au sens de l'article 6, paragraphe 3, de la directive précitée et qu'un droit à pouvoir exercer une activité déterminée sans limitation dans le temps et sans pouvoir prendre des mesures complémentaires à l'égard de ces exploitations est susceptible de méconnaître cette disposition, même après application de la procédure visée à l'article 6, paragraphe 3, de la directive Habitats.

B.54.3.1. En ce qui concerne le renouvellement d'un permis d'environnement ou d'une partie de celui-ci, délivré pour une durée limitée, il peut être admis que l'exécution d'une évaluation appropriée est nécessaire le cas échéant, à savoir lorsque le projet en question est susceptible d'affecter une zone spéciale de conservation de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, afin que l'autorité délivrant le permis acquière la certitude que le projet ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné ou que les conditions de l'article 6, paragraphe 4, de la directive Habitats pourront être remplies.

En effet, la procédure de renouvellement d'un permis d'environnement à durée déterminée (article 70 du décret sur le permis d'environnement) concerne des permis d'environnement qui, bien que ne figurant pas dans la liste limitative contenue dans le décret sur le permis d'environnement, peuvent être délivrés très exceptionnellement pour une durée

déterminée, pour des raisons diverses (article 68, alinéa 2, du décret sur le permis d'environnement).

Bien que l'article 36^{ter}, § 3, alinéa 2, du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, modifié par l'article 226 attaqué, prévoit expressément que l'exécution d'une évaluation appropriée est requise si le simple renouvellement du permis ou la conversion d'une autorisation écologique en permis d'environnement à durée indéterminée porte sur des activités qui entraînent des interventions physiques dans le milieu naturel, cette disposition n'est pas suffisante pour satisfaire aux exigences précitées établies par la jurisprudence de la Cour de justice.

B.54.3.2. Toutefois, en ce qui concerne spécifiquement la conversion, il convient d'observer que la pratique de rédiger des évaluations appropriées a progressivement évolué, tant en quantité qu'en qualité, au cours des ans. De plus, les évaluations appropriées ont été réalisées dans la perspective qu'un permis d'environnement n'était valable que vingt ans et non à durée indéterminée, tel que ce sera le cas, en principe, pour le nouveau permis d'environnement.

Partant, il n'est pas raisonnablement justifié de prendre la date charnière du 10 septembre 2002 comme date à partir de laquelle un permis d'environnement visé à l'article 390 du décret sur le permis d'environnement et à l'article 36^{ter}, § 3, alinéa 2, du décret du 21 octobre 1997, modifié par le décret attaqué, sera considéré comme ayant été délivré à durée indéterminée, sans prévoir en une quelconque manière une actualisation.

B.54.3.3. Selon la jurisprudence de la Cour de justice, il incombe au juge national de vérifier, sur la base des éléments dont il dispose et qu'il est seul à même d'apprécier, si une nouvelle évaluation d'un plan ou d'un projet susceptible d'affecter un site d'importance communautaire constitue la seule mesure appropriée, au sens de l'article 6, paragraphe 2, de la directive Habitats, pour éviter la probabilité ou le risque de détérioration des habitats ou de perturbations touchant les espèces, susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de cette directive (CJUE, 14 janvier 2016, C-399/14, *Grüne Liga Sachsen e.a.*, point 45).

B.54.3.4. Etant donné qu'une évaluation appropriée n'est plus nécessaire, conformément au décret sur le permis d'environnement, en cas de simple renouvellement du permis d'environnement ou de conversion effectuée en vertu de l'article 390, pour autant que le permis ne porte pas sur des activités requérant des interventions physiques dans le milieu naturel, l'article 36^{ter}, § 3, alinéa 2, du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, remplacé par l'article 226 du décret attaqué, n'est pas compatible avec le droit de l'Union européenne.

B.54.4. Il n'en va pas de même en ce qui concerne l'article 4.3.2, §§ 1er, 2 et 3, alinéa 2, du décret sur la politique de l'environnement, remplacé par l'article 155 du décret attaqué, dès lors qu'il peut être déduit de la jurisprudence de la Cour de justice (CJCE, 28 février 2008, C-2/07, *Abraham*, point 23; CJUE, 17 mars 2011, C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, point 20) que le simple renouvellement d'un permis d'environnement ou la conversion d'un permis effectuée en vertu de l'article 390, qui n'est pas lié à des activités requérant des interventions physiques dans le milieu naturel, n'est pas subordonné à l'obligation d'établir un rapport d'incidence. Pour autant que la diminution du niveau de protection qui en découle serait considérée comme significative, celle-ci est justifiée par les motifs d'intérêt général invoqués par le législateur décréteur dans les travaux préparatoires, dans la mesure où ils concernent le rapport d'incidence (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, pp. 84 et 116-122), et la différence de traitement qui en découle entre les tiers associés aux projets qui doivent donner lieu ou non à un tel rapport n'est pas dénuée de justification raisonnable. Il ne résulte pas davantage de l'article 6 de la Convention d'Aarhus qu'un tel rapport doit être rédigé.

En ce qui concerne l'avis favorable tacite et la délégation donnée au Gouvernement flamand pour fixer les délais d'avis

B.55. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6191 demandent l'annulation des articles 26, 43, 61 et 336 du décret sur le permis d'environnement, au motif que ces articles violent les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 2, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus, avec les principes de prévoyance et de précaution, avec l'obligation de motivation formelle et matérielle, avec les principes de bonne administration et avec l'article 191 du TFUE, étant donné qu'il n'est pas justifié que « si aucun avis n'est rendu

dans le délai fixé, l'avis est réputé favorable ». Il n'est pas non plus acceptable, selon les parties requérantes, que le Gouvernement flamand fixe lui-même les délais d'avis.

B.56.1. Les articles attaqués disposent :

« Art. 26. Le Gouvernement flamand fixe les délais d'avis et peut déterminer les éléments sur lesquels les avis doivent porter.

Si aucun avis n'est rendu dans le délai fixé, l'avis est réputé favorable ».

« Art. 43. Le Gouvernement flamand fixe les délais d'avis et peut déterminer les éléments sur lesquels les avis doivent porter.

Si aucun avis n'est rendu dans le délai fixé, l'avis est réputé favorable ».

« Art. 61. Le Gouvernement flamand fixe les délais d'avis et peut déterminer les éléments sur lesquels les avis doivent porter.

Si aucun avis n'est rendu dans le délai fixé, l'avis est réputé favorable ».

« Art. 336. Au titre IV du [Code flamand de l'aménagement du territoire], modifié en dernier lieu par le décret du 12 juillet 2013, le chapitre VII, qui se compose des articles 4.7.1 à 4.7.26/1 inclus, est abrogé ».

B.56.2. Le législateur décrétoal charge le Gouvernement flamand de fixer les délais d'avis :

« Le décret sur le permis d'environnement détermine, lui, les conséquences du non-respect du délai pour remettre l'avis. Si aucun avis n'est rendu dans le délai fixé, l'avis est réputé favorable. Selon les règles de bonne administration, les instances consultatives sont censées rendre leur avis dans les délais » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 39).

En ce qui concerne l'article 43, l'exposé des motifs mentionne :

« Etant donné que les délais pour prendre une décision sont radicalement plus courts dans la procédure d'autorisation simplifiée que dans la procédure d'autorisation ordinaire et qu'il s'agit en outre, de par leur nature, de demandes assez simples, il semble souhaitable que le délai d'avis fixé dans cette procédure soit plus court que les trente jours habituels. Un délai d'avis de quinze ou vingt jours semble plus approprié pour permettre à l'autorité compétente

de prendre des décisions mûrement réfléchies et dans les temps » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 44).

En ce qui concerne l'article 61, il a été estimé que le Gouvernement flamand pouvait opter pour une différenciation des délais d'avis en fonction des caractéristiques du dossier. Il a été souligné que l'autorité délivrant le permis en appel pouvait toutefois tenir compte d'un avis défavorable tardif (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 48).

En ce qui concerne l'article 336, il a été observé que l'abrogation de la procédure d'autorisation dans le Code flamand de l'aménagement du territoire constituait la conséquence logique de l'intégration de la procédure d'autorisation dans le décret sur le permis d'environnement (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 133).

1. Les articles 2, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus, les principes de prévoyance et de précaution et l'article 191 du TFUE

B.57. La première branche du moyen unique dans l'affaire n° 6191 concerne l'éventuelle violation de la Convention d'Aarhus : en matière d'environnement et d'urbanisme, il serait essentiel, tant pour le demandeur du permis que pour les tiers intéressés, qu'ils ne soient pas privés du service qu'une administration spécialisée peut rendre en remettant l'avis attendu ou en prenant une décision explicite. La jurisprudence constante de la Cour et celle de la Cour de justice confirmeraient que le système des permis tacites n'est pas compatible avec les exigences de la législation applicable. Le constat précité serait vrai également pour le concept des avis tacites réputés favorables. En effet, selon les parties requérantes, les instances consultatives doivent exercer leur mission en fondant dûment leurs avis et en donnant à ceux-ci l'assise sociale la plus large possible.

En outre, le législateur décréto a opté, dans d'autres dispositions du décret sur le permis d'environnement, pour le concept du refus tacite, ce qui a pour effet que le législateur, une fois qu'il a choisi ce concept, ne pourrait pas opter dans d'autres dispositions pour le concept de l'avis favorable tacite.

B.58.1. Le Gouvernement flamand considère que le moyen, en cette branche, est irrecevable, faute d'un quelconque exposé. En effet, les parties requérantes n'indiqueraient nullement la manière dont les dispositions conventionnelles et celles du droit de l'Union européenne ainsi que les principes généraux de bonne administration auraient été violés.

B.58.2. Etant donné que les parties requérantes objectent que le législateur décretaal poursuit un but illégitime parce qu'il a choisi « d'adopter, sans examen par hypothèse confié à une instance consultative qualifiée, une fiction (juridique) selon laquelle les éléments à examiner ne soulèvent aucun problème et reçoivent même un 'avis favorable' », il peut en être déduit que les parties requérantes allèguent qu'une catégorie déterminée de personnes est privée à tort et sans justification raisonnable d'un droit fondamental, à savoir le droit à la protection d'un environnement sain.

Le mémoire du Gouvernement flamand est lui aussi basé sur cette interprétation, en ordre subsidiaire.

B.58.3. Dès lors que les parties requérantes n'indiquent pas en quoi les dispositions de la Convention d'Aarhus et du TFUE et les principes de prévoyance et de précaution qu'elles ont mentionnés auraient été violés, la branche du moyen n'est pas recevable à cet égard.

B.59.1. Le but de la remise d'avis à propos des demandes de permis d'environnement est de fournir à l'autorité délivrant le permis des informations urbanistiques et technico-environnementales pour étayer ses décisions sur les demandes concrètes de permis. Toutefois, les avis rendus ne lient pas l'autorité compétente et ne constituent donc qu'une étape préparatoire du processus global de décision et n'ont dès lors pas par eux-mêmes d'effet juridique.

B.59.2. La remise d'un avis hors délai ne dispense dès lors pas l'autorité délivrant le permis de l'obligation de vérifier si la demande de permis est conforme aux conditions décrétales et réglementaires.

En effet, lorsque le Conseil pour les contestations des autorisations est saisi d'un recours en annulation dirigé contre une décision de l'autorité délivrant un permis par laquelle celle-ci accorde un permis d'environnement, le Conseil pour les contestations des autorisations peut être invité à examiner la légalité de la décision précitée prise par l'autorité délivrant le permis, en particulier la compatibilité de celle-ci avec le titre IV du Code flamand de l'aménagement du territoire et avec le titre V du décret sur la politique de l'environnement.

La circonstance que l'avis soit réputé favorable en application des dispositions attaquées ne dispense pas l'autorité délivrant le permis de l'obligation de motiver expressément ce permis, en application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et des dispositions pertinentes du décret sur le permis d'environnement (notamment les articles 33, 47 et 66), et n'empêche pas le Conseil pour les contestations des autorisations d'examiner, sur la base de cette motivation explicite, de la décision accordant le permis et du dossier administratif et en tenant compte des éventuelles observations des parties, si cette décision est conforme aux conditions d'octroi d'un permis d'environnement fixées par le décret sur le permis d'environnement, le Code flamand de l'aménagement du territoire, le décret sur la politique de l'environnement et les arrêtés d'exécution.

B.59.3. Bien que d'autres solutions eussent été envisageables en cas de dépassement du délai prescrit pour rendre un avis, par exemple la poursuite de la procédure sans l'avis, le législateur décrétoal n'a pas poursuivi un objectif illégitime en recourant à la technique législative des avis tacites réputés favorables. Le législateur décrétoal vise, par le biais des divers délais de forclusion procéduraux, à obtenir un gain de temps substantiel, cependant que les délais tendent à créer la clarté pour les demandeurs de permis qui sont ainsi certains que leur demande sera examinée dans les délais prévus (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2334/1, p. 12).

En prévoyant que si aucun avis n'est rendu dans le délai de forclusion fixé, l'avis est réputé favorable, le législateur décrétoal a pour objectif d'attacher au silence de l'instance consultative une « sanction », dont on peut raisonnablement admettre qu'elle aura aussi un effet préventif.

B.59.4. Le moyen unique dans l'affaire n° 6191, en sa première branche, n'est pas fondé.

2. *L'obligation de motivation*

B.60. La deuxième branche du moyen unique dans l'affaire n° 6191 a trait, selon les parties requérantes, au constat qu'un avis tacite ne respecterait pas les exigences de l'obligation de motivation, de sorte que cet avis serait en soi entaché d'une illégalité et que cette illégalité devrait entraîner *ipso facto* l'illégalité du permis d'environnement, ce qui serait incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.61.1. Un avis qui n'est pas rendu ne peut pas être formellement motivé; il ne peut pas être considéré comme illégal pour cette raison. Comme il est dit en B.59.2, un avis tacite favorable ne dispense pas l'autorité délivrant le permis de l'obligation de motiver formellement la décision quant à la demande de permis.

B.61.2. Le moyen unique dans l'affaire n° 6191, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

3. *L'obligation de standstill et le principe de légalité de l'article 23 de la Constitution*

B.62. Dans la troisième branche du moyen unique dans l'affaire n° 6191, les parties requérantes allèguent que la fixation du délai pour rendre un avis constitue un élément essentiel qui doit être établi par législateur décrétal lui-même. Auparavant, le délai pour remettre un avis était effectivement fixé par le législateur décrétal (article 4.7.16 du Code flamand de l'aménagement du territoire).

B.63.1. Le fait que le délai pour rendre un avis était établi par le législateur décrétal lui-même dans le Code flamand de l'aménagement du territoire n'a pas pour effet que la délégation donnée au Gouvernement flamand soit contraire à l'article 23 de la Constitution.

Bien que l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution charge les législateurs compétents de garantir le droit à la protection d'un environnement sain, cette disposition n'interdit pas au législateur décrétal d'accorder au Gouvernement flamand des délégations, pour autant qu'elles portent sur l'adoption de mesures dont l'objet a été déterminé par ce législateur.

Conformément aux articles attaqués du décret sur le permis d'environnement, le Gouvernement flamand est chargé de fixer les délais d'avis et d'indiquer les éléments que l'avis doit examiner. Le législateur décrétoal a lui-même précisé le moment où les divers avis sont nécessaires et le moment où la commission du permis d'environnement doit fournir un avis intégré, en tenant compte de la distinction entre la procédure d'autorisation ordinaire et la procédure d'autorisation simplifiée, ainsi que du degré d'instance dans lequel la demande de permis est examinée.

B.63.2. Le moyen unique dans l'affaire n° 6191, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 226 du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement;

- rejette les 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 6 octobre 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot