

Numéro du rôle : 6317
Arrêt n° 153/2016 du 1er décembre 2016

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 4, 5 et 6 du décret de la Région flamande du 3 juillet 2015 « modifiant l'article 4.8.19 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire et le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes », introduit par M.A. 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 du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 décembre 2015 et parvenue au greffe le 22 décembre 2015, un recours en annulation des articles 4, 5 et 6 du décret de la Région flamande du 3 juillet 2015 « modifiant l'article 4.8.19 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire et le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes » (publié au *Moniteur belge* du 16 juillet 2015) a été introduit par M.A., D.M., E.N., A.M., J.S., A.C., H.B., P.M., l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego » et l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me M. E. Storme, avocat au barreau de Gand, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 21 septembre 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 19 octobre 2016 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 19 octobre 2016.

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

II. *En droit*

- A -

A.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 4, 5 et 6 du décret de la Région flamande du 3 juillet 2015 modifiant l'article 4.8.19 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire et le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes (ci-après : le décret du 3 juillet 2015). Pour ce faire, elles articulent onze moyens différents.

A.1.2. Le Gouvernement flamand soulève l'irrecevabilité partielle de la requête en tant qu'elle est dirigée contre les articles 4 et 6 du décret du 3 juillet 2015, étant donné qu'aucun moyen n'est pris à l'encontre de ces articles.

Premier moyen (la violation des principes d'impartialité et d'indépendance, du délai raisonnable et des droits de la défense)

A.2.1. Les parties requérantes soutiennent que les articles attaqués violent les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec diverses dispositions de droit européen, avec des principes généraux du droit et avec d'autres dispositions constitutionnelles. Le moyen comporte sept branches.

A.2.2. Le Gouvernement flamand observe que les parties requérantes invoquent une série de dispositions et de principes, mais que dans les diverses branches, il ne faut tenir compte des différentes normes de contrôle que pour autant que celles-ci sont invoquées explicitement, ou tout au moins implicitement et de façon suffisamment claire.

A.3.1. Dans la première branche, les parties requérantes exposent sept griefs qui montrent que le juge administratif n'est pas impartial, parce qu'il octroie un avantage à la partie défenderesse en n'annulant pas immédiatement la décision attaquée et en reportant sa décision jusqu'à ce qu'il se prononce sur la décision de réparation. Il convient, à cet égard, de faire une distinction selon que la partie défenderesse demande elle-même l'application de la boucle administrative ou que celle-ci est proposée d'office par la juridiction administrative.

A.3.2.1. Les parties requérantes font observer que si la partie défenderesse demande elle-même l'application de la boucle administrative et que le juge administratif accorde l'application de celle-ci, ce dernier fait connaître à l'avance son point de vue sur l'issue du litige.

A.3.2.2. La violation est encore plus importante, selon les parties requérantes, lorsque c'est le juge administratif qui propose d'office l'application de la boucle administrative à la partie défenderesse.

A.3.3.1. Le Gouvernement flamand souligne que lorsque le juge administratif accède à la demande de la partie défenderesse d'appliquer la boucle administrative, cela ne peut pas être jugé contraire aux principes d'indépendance et d'impartialité. En effet, il s'agit en l'espèce d'une décision interlocutoire ou d'un arrêt interlocutoire par lesquels le juge tranche des points litigieux. Savoir s'il est satisfait aux conditions de mise en œuvre d'une boucle administrative constitue l'un de ces points litigieux tranchés après avoir entendu les parties. L'on ne saurait considérer qu'un juge manque d'impartialité ou d'indépendance parce qu'après avoir entendu les parties, il tranche un point litigieux et, par définition, donne donc raison sur ce point à l'une ou l'autre partie. Lorsqu'à l'issue d'un débat contradictoire, le juge prend une mesure prévue par la loi, il ne fait que remplir sa mission de juge, même si, ce faisant, il donne à une partie un avantage qu'il n'accorde pas à l'autre.

En appliquant la boucle administrative, le juge considère qu'à la lumière de la *ratio legis* de la règle de droit violée, il est possible de réformer la décision attaquée, en prenant une nouvelle décision dans un délai raisonnable, et que, compte tenu de son caractère réformable, la décision attaquée peut être maintenue temporairement; le juge statue en ce sens après avoir entendu les parties et en toute indépendance.

Le Gouvernement flamand souligne que la boucle administrative ne peut être enclenchée que dans la procédure d'annulation, et non dans la procédure de suspension; le maintien temporaire ne trouve dès lors à s'appliquer que lorsque le requérant n'a pas demandé la suspension ou lorsqu'un arrêt est rendu qui n'accorde pas la suspension. Le maintien temporaire d'une décision administrative qui, selon l'opinion indépendante du juge, peut être réformée, et ce pendant le temps nécessaire pour déterminer si le vice est ou non réparé par l'administration, ne constitue en aucun cas une violation des principes de l'impartialité et de l'indépendance du juge, du droit à un débat contradictoire et de l'égalité des armes. En outre, la boucle administrative constitue une mesure qui doit aider à garantir la sécurité juridique et la continuité du service public, et qui ne va pas plus loin que ce qui est nécessaire à cette fin (arrêt n° 18/2012).

A.3.3.2. Le Gouvernement flamand considère que lorsque le juge administratif propose d'office la boucle administrative, cela ne remet nullement en cause le fait qu'il prend cette décision en toute indépendance et impartialité. Il est de règle que le juge puisse toujours soulever d'office des moyens touchant à l'ordre public (arrêt n° 152/2015, considérant B.43.4). La faculté, pour un juge administratif, de maintenir d'office, sous certaines conditions, les effets de dispositions annulées est également conforme aux dispositions nationales et internationales invoquées (arrêt n° 152/2015, considérant B.65.1). En outre, l'article 34 du décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes (ci-après : décret du 4 avril 2014), modifié par l'article 5, attaqué, du décret du 3 juillet 2015, accorde aux parties la

possibilité de faire connaître leur point de vue sur la boucle administrative, de sorte qu'un débat contradictoire est prévu.

A.3.4. Les parties requérantes répondent qu'il se peut que le juge administratif soit impartial et indépendant lorsqu'il soulève un moyen d'office. Mais lorsqu'il enclenche la boucle administrative, il a, par hypothèse, déjà constaté l'illégalité de la décision attaquée. En outre, le juge n'a pas pour mission de se substituer à l'autorité et d'être son messager.

A.4.1. Dans la deuxième branche du premier moyen, les parties requérantes invoquent la violation du principe du caractère public des audiences et du caractère public du prononcé, parce que les décisions interlocutoires, par lesquelles le juge administratif statue sur l'application de la boucle administrative, ne sont pas rendues en séance publique. Dans ce cas spécifique, on ne peut pas parler de séance publique, parce qu'aucune séance n'est organisée, et on ne peut pas non plus parler d'un prononcé public parce qu'il n'y a aucun prononcé interlocutoire, mais seulement une décision discrète.

A.4.2. Le Gouvernement flamand objecte que les requérants confondent publicité et signification de la décision.

Tout d'abord, la signification ou non de la décision est indépendante de la publicité constitutionnelle du prononcé proprement dit. En outre, il y a lieu d'admettre que lorsque le décret prévoit qu'une décision est prononcée, ceci a lieu, sauf disposition contraire, en séance publique. Lorsque le décret parle d'une décision interlocutoire, il s'agit d'un arrêt interlocutoire qui est prononcé en public et qui sera également publié sur le site Internet de la juridiction (article 4.8.28, § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire) (arrêt n° 98/2014, considérant B.6.3).

En outre, les exigences applicables à des mesures d'ordre prises dans le cadre du règlement de la procédure et concernant uniquement la fixation d'un délai de procédure ou celle d'une séance ne sont pas les mêmes que celles qui s'appliquent à une décision tranchant un point litigieux.

A.4.3. Les parties requérantes estiment que le Gouvernement flamand défend une thèse inexacte lorsqu'il soutient que les décisions interlocutoires sont prononcées en audience publique. Le Gouvernement flamand a manifestement perdu de vue que l'article 4.8.28, § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire a été abrogé et que seuls les articles 32 et 33 du décret du 4 avril 2014 sont encore en vigueur mais ne s'appliquent qu'aux décisions définitives et non aux décisions interlocutoires.

A.4.4. Le Gouvernement flamand affirme que l'article 32 du décret du 4 avril 2014 a une portée générale et qu'aucun élément du décret précité ne limite la règle de publicité aux décisions définitives et impliquerait donc que les décisions interlocutoires ne devraient pas être prononcées en séance publique.

A.5.1. Dans la troisième branche du premier moyen, les requérants exposent une évaluation globale des griefs.

A.5.2. Le Gouvernement flamand considère que cette branche n'ajoute rien aux deux premières et qu'elle n'est donc pas recevable.

A.6.1. Dans la quatrième branche du premier moyen, les parties requérantes observent que les violations précitées n'ont pas été corrigées par l'article 34, § 6, du décret du 4 avril 2014, qui prévoit que « lorsque [...] l'illégalité a été réparée [...], la juridiction administrative flamande se prononce sur l'application éventuelle de l'article 36 ». Autrement dit, le report du prononcé de l'annulation de la décision contestée n'est pas justifié par la perspective d'un maintien des effets juridiques.

Selon les requérants, la juridiction administrative est *de facto* d'autant plus disposée à conclure à l'existence d'une réfection correcte (et donc à ne pas annuler la décision de réparation) parce que, dans le cas contraire, il ne peut pas non plus y avoir de maintien des effets. Sans maintien des effets, il serait avéré que le bénéfice du temps a été accordé totalement à tort à l'autorité défenderesse, ce que le juge administratif préfère éviter.

A.6.2. Le Gouvernement flamand relève à nouveau que ce grief n'ajoute rien à la première branche du premier moyen, étant donné qu'il ne s'agit que d'une redite concernant le report de l'annulation de la décision originaire attaquée. De plus, l'article 36 n'est pas contesté dans la présente procédure d'annulation.

Le Gouvernement flamand estime que la quatrième branche du premier moyen n'est rien d'autre qu'un procès d'intention à l'encontre du juge administratif, dans le sens où ce dernier « serait tenté de conclure à une réfection adéquate », ce qui ne repose cependant sur aucune réalité. En outre, les parties requérantes confondent une décision interlocutoire qui leur est défavorable avec une apparence de partialité. Les parties requérantes partent du principe que le juge serait incapable de faire la différence entre l'appréciation du caractère réparable du vice et l'appréciation d'une réfection effective de ce vice après qu'un débat contradictoire a été mené sur la décision de réparation, appréciation qu'il traduit dans un arrêt. Selon le Gouvernement flamand, il s'agit d'une sous-estimation manifeste de la faculté d'appréciation du juge administratif.

A.7.1. La cinquième branche du premier moyen découle, selon les parties requérantes, du constat de la violation du délai raisonnable, parce qu'aucune justification admissible n'existe pour surseoir à l'annulation de la décision administrative jugée illégale, décidée sur la base du constat de l'illégalité (article 34, § 1er, alinéa 1er, du décret du 4 avril 2014). La décision illégale est maintenue et la décision interlocutoire en renforce le caractère exécutoire, en dépit du constat de son illégalité.

A.7.2. Le Gouvernement flamand soutient que la cinquième branche du premier moyen n'ajoute de nouveau rien à la première branche du premier moyen. Selon la jurisprudence constante de la Cour européenne des droits de l'homme, il convient toujours d'apprécier globalement le respect de l'exigence d'un délai raisonnable au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, sur la base de l'ensemble d'une procédure concrète. L'article 6 n'exige évidemment pas que tous les délais d'une procédure soient préalablement fixés et qu'aucune marge ne soit possible à cet égard.

Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes ne donnent aucun indice concret démontrant que le recours à la boucle administrative entraînerait toujours ou dans la plupart des cas un dépassement du délai raisonnable au moment de l'annulation de la décision attaquée. Le fait qu'il pourrait arriver que le délai raisonnable soit éventuellement dépassé en cas d'application d'un type particulier de procédure incidente permettant une certaine marge en matière de délais ne signifie pas qu'une telle procédure violerait *in abstracto* l'exigence du délai raisonnable imposée par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

De plus, les parties requérantes utilisent l'expression « réparation en nature » dans un sens en fait contraire à la signification normale de cette expression; la réparation en nature implique normalement qu'une partie qui néglige de respecter une norme ou une obligation se voit offrir la possibilité de réparer ce manquement. En d'autres termes, la boucle administrative est par excellence une application de la réparation en nature, plutôt qu'une violation de celle-ci.

A.7.3. Les parties requérantes déclarent que le Gouvernement flamand est malvenu de jouer sur les mots. En utilisant l'expression « réparation en nature », les parties requérantes désignent la situation qui existait avant que soit prise la décision administrative illégale contestée. Le mécanisme de la boucle administrative viole la demande de réparation en nature parce qu'il empêche un retour à la situation initiale.

A.7.4. Le Gouvernement flamand constate que les parties requérantes ne contestent pas que le respect du délai raisonnable exigé par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme est toujours jugé globalement, sur la base de l'ensemble d'une procédure concrète. Il en résulte que l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'impose pas au législateur l'obligation de prévoir des délais fixes pour chaque aspect distinct de la procédure.

A.8.1. Dans la sixième branche du premier moyen, les parties requérantes invoquent une violation des principes d'indépendance et d'impartialité, parce qu'en appliquant la boucle administrative, le juge administratif devient le prolongement de l'administration ou est tout au moins considéré comme tel. En effet, c'est le juge administratif qui transmet une éventuelle décision de réparation aux autres parties à la cause (article 34, § 5, du décret du 4 avril 2014).

A.8.2. Le Gouvernement flamand estime que la transmission d'une éventuelle décision de réparation aux autres parties à la cause n'a rien à voir avec les règles relatives à la communication de décisions administratives au public. Rien dans l'article 34 du décret du 4 avril 2014 ne porte atteinte aux règles relatives à la publication des lois, règlements et décisions administratives, qui doivent tous être publiés selon leurs propres règles (voyez l'article 34, § 8, du décret du 4 avril 2014). La règle attaquée est la règle ordinaire de procédure et d'économie

de la procédure, qui ne diffère pas fondamentalement des règles relatives à la procédure devant la Cour ou devant le Conseil d'Etat, lesquelles prévoient également que la juridiction communique aux autres parties les pièces déposées par l'une des parties. La possibilité de tenir compte de motifs d'économie de la procédure est également admise en matière d'aménagement du territoire (CEDH, 18 juillet 2013, *Schädler-Eberle* c. Liechtenstein, §§ 97-109, référence citée dans l'arrêt n° 98/2014, considérant B.6.1).

De plus, c'est le greffe, et non le juge administratif, qui, conformément à l'article 34, § 5, du décret du 4 avril 2014, transmet aux autres parties la décision de réparation communiquée par l'administration, afin de garantir le respect du contradictoire; ce faisant, l'impartialité du juge administratif ne peut donc pas être compromise.

A.8.3. Les parties requérantes soulignent que les articles attaqués traitent de « la juridiction administrative ». La thèse du Gouvernement flamand selon laquelle le greffier seul transmet en réalité la décision de réparation manque en fait. Le greffier n'est pas un magistrat et n'agit pas en tant que juridiction administrative. La requête et les notes en réponse et en réplique sont les seules pièces de procédure. La décision de réparation n'est pas une pièce de procédure, mais elle n'est pourtant pas notifiée aux parties ni publiée par l'administration.

A.8.4. Le Gouvernement flamand observe que la thèse soutenue par les parties requérantes dans leur mémoire en réponse repose sur une lecture malveillante de l'article 34, § 5, du décret du 4 avril 2014. Il estime en effet que le greffier est, tout autant que les juges, un organe d'une juridiction.

En outre, la réponse des parties requérantes, pour lesquelles la requête et les notes en réponse et en réplique sont les seules pièces de la procédure, est hors de propos. Dans une procédure administrative, il est de règle que le greffe, et donc la juridiction elle-même, mette les pièces du dossier administratif à la disposition des autres parties; une éventuelle décision de réparation fait également partie de ces pièces.

A.9.1. Dans la dernière branche du premier moyen, les parties requérantes invoquent une violation du droit à un égal accès au juge. Il y a une différence entre les parties intéressées; l'une reçoit connaissance de la décision de réparation pendant la procédure (par l'intermédiaire du juge administratif) et l'autre n'en a connaissance qu'après la publication. L'accès au juge suppose toutefois la prise de connaissance de l'acte administratif qui cause grief, et de brefs délais de recours entraînent une limitation disproportionnée du droit d'accès au juge; le report de publication viole le droit d'accès à un juge, et c'est d'autant plus vrai lorsque le public est ainsi placé devant le fait accompli.

Les parties requérantes font à nouveau valoir à cet égard que le juge administratif n'a pas la possibilité de soulever d'office des moyens d'ordre public contre la décision de réparation. Seules les parties peuvent opposer des moyens contre cette décision, mais, dans certains cas, aucune autre partie ne sera présente, parce que la décision initiale attaquée était une décision de refus. Les parties intéressées n'ont pas connaissance de la décision de réparation puisque, au départ, il était question d'une décision de refus et que la boucle administrative ne prévoit pas la publicité et la publication des décisions et prononcés interlocutoires.

A.9.2. Le Gouvernement flamand observe à nouveau que les juges administratifs peuvent toujours soulever d'office des moyens d'ordre public (arrêt n° 152/2015). En outre, la branche est totalement étrangère à la disposition attaquée. Le préjudice dénoncé par les parties requérantes ne peut en effet survenir que dans la mesure où une décision administrative, en l'occurrence une décision de réparation, est déjà exécutoire avant d'être publiée. L'article 34 du décret du 4 avril 2014 ne prévoit rien quant à la question de savoir si des décisions administratives peuvent être exécutoires avant d'être publiées.

En outre, la disposition attaquée n'empêche pas que d'autres intéressés puissent avoir connaissance plus tôt de la décision de réparation; la disposition renforce au contraire la position des tiers intéressés, étant donné qu'un nouveau délai de recours de 45 jours leur est garanti après la publication de la décision de réparation. Cette mesure est bénéfique pour les tiers intéressés parce qu'ils disposent d'un délai de 45 jours après que les griefs des parties originaires ont déjà été examinés et qu'ils ne sont pas obligés d'engager inutilement une procédure contre une décision de réparation qui a déjà fait l'objet d'une décision juridictionnelle. Ils peuvent attendre que le juge statue sur les moyens des parties originaires et sont déjà avertis, du fait de la publication de la décision interlocutoire, de l'imminence d'une décision de réparation et du délai dans lequel celle-ci doit être prise.

A.9.3. Les parties requérantes estiment que le décret règle explicitement la publication de la décision de réparation : cette publication est reportée dans l'attente de la décision définitive sur la boucle administrative. En outre, le juge administratif doit se limiter aux illégalités soulevées par les parties et ne peut pas soulever d'office des moyens d'ordre public.

Cependant, à partir du moment où la décision de réparation a été prise, elle existe et est exécutoire. C'est précisément parce que le décret ne dit rien quant à la force exécutoire et prévoit uniquement que seules les parties au procès auront connaissance de la décision de réparation, à l'intervention du juge administratif, que les parties intéressées subissent l'exécution de cette nouvelle décision sans en avoir connaissance.

Deuxième moyen (le droit commun procédural et l'obligation de standstill)

A.10.1. Les parties requérantes soutiennent que les articles attaqués violent les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions de la Constitution, du droit européen et du droit international, et avec des principes généraux du droit. Le moyen comporte six branches.

A.10.2. Le Gouvernement flamand observe à nouveau que les parties requérantes invoquent une série de dispositions et de principes, mais que dans les diverses branches, il ne faut tenir compte des différentes normes de contrôle que pour autant que celles-ci sont invoquées explicitement, ou tout au moins implicitement et de façon suffisamment claire.

A.11.1. Dans la première branche du deuxième moyen, les parties requérantes soutiennent que les articles attaqués violent diverses dispositions de la Constitution et du droit européen et divers principes généraux du droit, parce que la nouvelle procédure sommaire de la boucle administrative déroge au droit commun procédural de l'annulation, applicable à l'égard de toutes les décisions contestées, étant donné que le droit commun procédural prévoit toujours une procédure écrite contradictoire.

A.11.2. Le Gouvernement flamand observe que la première branche du deuxième moyen part de l'hypothèse erronée que la boucle administrative peut encore être enclenchée si le juge administratif décide, dans la décision interlocutoire, que l'un des autres moyens, qui ne mène donc pas à la boucle administrative, est fondé. Or, la décision interlocutoire sur la boucle administrative doit statuer sur tous les autres moyens, de sorte que lorsque, dans une décision interlocutoire, un moyen est déclaré fondé sans que soit enclenchée la boucle administrative sur le vice en cause, la décision attaquée est de ce fait déjà annulée.

A.11.3. Les parties requérantes répètent dans leur mémoire en réponse que, dans le décret du 4 avril 2014, il n'est dit nulle part que le recours à la nouvelle boucle administrative est subordonné à la réponse à des moyens qui n'ont pas fait l'objet de la boucle administrative initiale. Le décret attaqué ne prévoit pas non plus que le recours à la nouvelle boucle administrative suppose que les autres moyens ont été examinés et rejetés.

A.12.1. Dans la deuxième branche du deuxième moyen, les parties requérantes soutiennent que les articles attaqués violent les dispositions internationales et nationales citées, ainsi que les principes généraux du droit, parce qu'ils réduisent gravement la protection juridique existante en appliquant une procédure sommaire à l'égard de la décision de réparation. Le niveau de protection qui était offert jusqu'ici est réduit de manière significative sans que cela soit justifié par des motifs d'intérêt général. En outre, le droit d'accès à un juge est gravement limité et violé; ce droit fondamental est d'autant plus violé que jusqu'à présent, il suffisait de rapporter la décision administrative illégale et de prendre une nouvelle décision cette fois conforme à la loi, qui pouvait être contestée conformément au droit commun procédural.

De plus, la juridiction administrative n'est pas tenue par un délai maximum pour statuer, par une décision interlocutoire, sur l'utilisation de la boucle administrative et c'est elle aussi qui fixe le délai dans lequel la décision de réparation sera prise, même si la partie requérante continue de subir une décision dont l'illégalité a déjà été constatée de manière définitive. La juridiction administrative peut par ailleurs encore prolonger le délai de réflexion accordé, sans consulter la partie requérante. Cela vaut *a fortiori* lorsque l'on est confronté à une deuxième boucle administrative, c'est-à-dire lorsque la juridiction administrative constate que l'illégalité n'a pas été réparée ou que la réflexion est entachée d'une nouvelle illégalité qui est soulevée. Dans ce cas, la décision

contestée est annulée en tout ou partie, de même que la décision de réparation, à moins que la juridiction administrative décide de recourir une nouvelle fois à la boucle administrative.

A.12.2. Le Gouvernement flamand soutient que la prétendue réduction du niveau de protection dénoncée par les parties requérantes n'est nullement démontrée. Il ne voit pas comment le fait de prévoir une procédure un peu plus courte pour l'examen de la légalité de la décision de réparation, dans le cadre d'un litige au sujet duquel les parties ont déjà examiné la décision initiale en détail, par écrit et oralement, porterait atteinte à la protection de l'environnement. La procédure consécutive à la décision de réparation prévoit que les délais pour les parties ne peuvent être inférieurs à trente jours, ce que la Cour a déjà qualifié de délai raisonnable.

En outre, les droits de la défense n'exigent pas que chaque partie puisse répondre aux mémoires des autres parties; il est seulement exigé que chaque partie ait personnellement pu prendre position sur l'affaire. Conformément à l'article 34 du décret du 4 avril 2014, toutes les parties à la cause peuvent prendre attitude et toutes les parties sont entendues en séance publique.

A.12.3. Les parties requérantes estiment que les droits de la défense exigent que les parties puissent répondre aux mémoires des autres parties; il ne suffit pas que les parties aient pu prendre position par rapport à l'affaire. Selon les parties requérantes, le Gouvernement flamand confond les droits de la défense dans des procédures juridictionnelles avec le devoir d'audition dans des affaires administratives.

A.12.4. Le Gouvernement flamand maintient son interprétation; si chaque partie à la cause devait toujours pouvoir répondre par écrit à chaque nouveau mémoire des autres parties, la procédure ne finirait jamais, sauf épuisement de tous les acteurs.

A.13.1. La troisième branche du second moyen porte sur le constat des parties requérantes qu'il n'appartient pas au juge administratif de soulever d'office des moyens d'ordre public, de sorte que la décision de réparation ne peut plus être examinée d'office par le juge administratif, mais seulement à la demande des parties.

A.13.2. Le Gouvernement flamand répète que cette branche repose sur l'hypothèse erronée que le juge administratif ne pourrait pas soulever d'office des moyens d'ordre public, de sorte que la branche est non fondée.

A.14.1. La quatrième branche du deuxième moyen découle du constat des parties requérantes que le juge administratif ne pourrait contrôler la décision de réparation en ce qui concerne le caractère manifestement déraisonnable ou la négligence du contrôle opéré par l'administration au regard du bon aménagement du territoire, alors que ceci est d'ordre public.

A.14.2. Le Gouvernement flamand répète que cette branche repose sur l'hypothèse erronée que le juge administratif ne pourrait pas soulever d'office des moyens d'ordre public, de sorte que la branche est non fondée.

A.15.1. La cinquième branche du deuxième moyen comprend deux griefs distincts, à savoir, d'une part, le constat que le juge administratif n'est pas tenu à des délais de procédure courts, de sorte qu'il peut clore l'affaire comme et quand il le souhaite, et, d'autre part, le constat que des parties à la cause ne peuvent mener qu'une défense limitée contre la décision de réparation, alors que d'autres parties intéressées peuvent introduire un recours contre cette décision après sa publication, et qu'à côté du délai de recours, elles peuvent également disposer de délais supplémentaires pour introduire des mémoires.

A.15.2. Le Gouvernement flamand observe que le premier grief est non fondé, étant donné qu'il n'existe aucune disposition constitutionnelle obligeant le législateur à imposer au juge administratif des délais de procédure identiques à ceux appliqués aux parties au procès (voir également l'arrêt n° 98/2014, considérant B.6.5). Le juge est néanmoins tenu au délai raisonnable prescrit par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, mais ce délai raisonnable est apprécié sur la base de la procédure dans son ensemble.

Le Gouvernement flamand considère que le second grief part du postulat que les parties originaires au procès n'ont jamais la possibilité d'introduire un recours après la publication de la décision de réparation. Les travaux préparatoires des articles attaqués ne permettent pas de conclure que les parties originaires ne peuvent

jamais avoir la qualité de partie intéressée au sens de l'article 34, § 9, du décret du 4 avril 2014. Par contre, le recours après publication est explicitement ouvert à toutes les personnes qui justifient d'un intérêt conformément aux dispositions du décret. Si l'une des parties originaires est une partie intéressée au sens du décret du 4 avril 2014 au moment de la publication de la décision de réparation, elle peut introduire un recours contre cette décision, selon la procédure ordinaire.

A.15.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes observent que le Gouvernement flamand contredit l'exposé des motifs du décret attaqué. En outre, le Gouvernement flamand vide ainsi de sa substance la *ratio legis* de la boucle administrative. En effet, qu'apporterait la boucle administrative si les parties au procès avaient vraiment la possibilité d'introduire un nouveau recours contre la décision de réparation ?

Par ailleurs, le droit d'accès au juge du contentieux administratif suppose que les parties disposent du temps nécessaire pour rédiger une requête motivée et répliquer ensuite à la réponse de l'autorité, comme le prévoit le Code flamand de l'aménagement du territoire. La boucle administrative méconnaît toutes ces garanties, parce que la décision de réparation peut être différente de la décision initiale.

A.16.1. La dernière branche du deuxième moyen part de l'hypothèse que la partie défenderesse ne doit pas compléter le dossier administratif en y ajoutant tous les nouveaux documents, si bien qu'elle peut se contenter de remettre la décision de réparation à la juridiction administrative. Ceci viole toutefois les droits de la défense, étant donné que les parties requérantes n'ont pas la possibilité de prendre connaissance des nouvelles pièces et qu'elles ne disposent pas non plus de la totalité du nouveau délai de trente jours pour communiquer, en ayant eu le temps d'examiner en détail toutes les nouvelles pièces, leur point de vue sur la réparation du vice et pour soulever de nouveaux moyens. Par comparaison avec le droit commun de la procédure, la différence est trop importante pour pouvoir encore être raisonnablement justifiée. En effet, en droit procédural, les requérants disposent d'un délai de 45 jours et ont la possibilité, sur la base du dossier administratif complété, de soulever de nouveaux moyens dans un mémoire en réplique.

A.16.2. Le Gouvernement flamand constate qu'un délai de trente jours n'est pas déraisonnable pour des parties qui connaissent déjà tous les éléments de la cause. De plus, l'article 34 du décret du 4 avril 2014 ne prévoit nulle part que le dossier administratif ne devrait pas être complété. La décision de réparation n'est par ailleurs valable que si elle répond à toutes les garanties et est notamment totalement motivée. Les parties disposent ainsi de toutes les garanties exigées par la Constitution.

A.16.3. Les parties requérantes estiment qu'un délai de 30 jours est trop court.

Troisième moyen (champ d'application plus large de la deuxième boucle administrative par comparaison avec la première)

A.17.1. Dans leur troisième moyen, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées violent les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés avec diverses dispositions de la Constitution, du droit européen et du droit international, et avec divers principes généraux du droit, parce que le champ d'application de la deuxième boucle administrative est plus large que celui de la première. Le moyen comporte trois branches.

A.17.2. Le Gouvernement flamand observe que le troisième moyen pris par les parties requérantes repose sur une lecture erronée de l'article 34, § 6, première phrase, du décret du 4 avril 2014, disant « à moins que la juridiction administration flamande ne décide de nouveau d'appliquer la boucle administrative conformément aux dispositions du présent article ». Ceci signifie, selon le Gouvernement flamand, que pour l'application d'une deuxième boucle administrative, il doit être satisfait aux exigences de l'article 34, § 1er, du décret du 4 avril 2014 et donc aux mêmes conditions que celles qui sont prévues pour la première boucle administrative, parmi lesquelles l'exigence que l'illégalité soit réparable. Il en résulte également qu'il y a lieu de suivre la même procédure que pour la première boucle administrative.

Le membre de phrase précité signifie que les parties ont déjà pu prendre position sur les vices entachant la décision de réparation et qu'elles ont soulevé une irrégularité, que les parties bénéficient à nouveau de la possibilité de se prononcer sur l'application de la boucle administrative et qu'une audience est organisée, qu'un arrêt interlocutoire est à nouveau rendu sur la question et qu'un nouveau délai est accordé pour prendre attitude sur la deuxième décision de réparation et pour organiser une audience à propos de celle-ci.

Le troisième moyen doit dès lors être rejeté comme étant non fondé.

A.18.1. Dans la première branche du troisième moyen, les parties requérantes soutiennent que la deuxième boucle administrative a un champ d'application plus étendu que la première parce qu'il est dit à propos de la décision de réparation illégale que la boucle administrative peut à nouveau être appliquée, au besoin donc également d'office, après que l'exception d'une nouvelle illégalité a été trouvée fondée, même lorsque cette illégalité n'est pas réparable. Selon les parties requérantes, cette application plus large est d'autant moins justifiée, parce que, dans le cadre de la première boucle administrative, le juge n'a même pas eu la possibilité de soulever d'office des moyens d'ordre public contre la décision de réparation et parce que la décision de réparation peut aussi être différente de la décision initiale. L'application de la deuxième boucle administrative intervient dans des circonstances qui, pour les parties, sont bien plus défavorables que celles de la première boucle administrative et qui confirment le manque d'impartialité et d'indépendance judiciaire.

A.18.2. Le Gouvernement flamand répète que la première branche du troisième moyen repose sur une lecture erronée de l'article 34, § 6, du décret du 4 avril 2014. En effet, la deuxième boucle administrative n'a pas un champ d'application plus étendu que la première et le juge administratif peut en tout cas soulever d'office des moyens d'ordre public, y compris lors de l'application de la deuxième boucle administrative.

A.18.3. Selon les parties requérantes, les parties au procès n'ont pas suffisamment de temps, parce que le contenu de la décision de réparation ne doit pas coïncider avec celui de la décision initiale et que le contenu de la seconde décision de réparation ne doit pas coïncider avec celui de la décision initiale ni avec celui de la première décision de réparation.

A.19.1. Selon les parties requérantes, la deuxième branche du troisième moyen concerne le fait que les parties qui participent à la première boucle administrative ne sont pas traitées de la même manière que celles qui participent à la seconde. Il n'est pas acceptable de permettre l'application de la deuxième boucle administrative dans des conditions telles que le juge n'a pas à se conformer aux limitations qui s'appliquaient à la première boucle administrative.

A.19.2. Le Gouvernement flamand répète que la deuxième branche du troisième moyen repose sur une lecture erronée de l'article 34, § 6, du décret du 4 avril 2014.

A.20.1. La troisième branche du troisième moyen porte sur l'absence de publicité des prononcés. Selon les parties requérantes, la décision d'appliquer à nouveau la boucle administrative n'est pas prononcée en public, mais ressort d'une ordonnance communiquée aux parties, de sorte que le législateur décréte viole les principes de la publicité des audiences et des prononcés.

A.20.2. Le Gouvernement flamand observe que la troisième branche du troisième moyen repose à nouveau sur une lecture erronée, fût-elle différente, de l'article 34, § 6, du décret du 4 avril 2014. La disposition attaquée ne s'écarte nullement de la règle générale selon laquelle les décisions des juridictions administratives flamandes doivent être prononcées en public. Cette règle générale est toujours d'application, sauf lorsqu'il y est dérogé explicitement.

Quatrième moyen (la différence de traitement, en ce qui concerne le régime des délais, entre la boucle administrative organisée dans le cadre du décret du 25 avril 2014 et la boucle administrative organisée dans le cadre du décret du 4 avril 2014)

A.21.1. Le quatrième moyen est pris de la violation, par les articles attaqués, des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés avec diverses autres dispositions de la Constitution, du droit européen et du droit international, et avec des principes généraux du droit. Les parties requérantes comparent à cet égard la boucle administrative organisée dans le cadre du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement (ci-après : décret du 25 avril 2014) avec la boucle administrative organisée dans le cadre du décret du 4 avril 2014 et constatent que, contrairement à ce qui est prévu pour la boucle administrative organisée dans le cadre du décret du 4 avril 2014, il n'est pas prévu, pour la boucle administrative organisée dans le cadre du décret du 25 avril 2014, un délai maximum dans lequel la décision de réparation doit être prise, mais il est prévu un délai de réparation initial, prorogeable une seule fois. De plus, le décret du 4 avril 2014 prévoit la possibilité de recourir encore à la deuxième boucle administrative. Il n'existe aucune justification raisonnable pour cette différence de traitement.

A.21.2. Le Gouvernement flamand estime que le quatrième moyen repose sur une lecture erronée en ce qu'il affirme que le juge administratif n'est tenu par aucune limitation de délais. Tout juge est tenu de respecter le délai raisonnable prescrit par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et cette garantie est la garantie constitutionnelle qu'il convient de respecter.

Le Gouvernement flamand estime par ailleurs que les parties requérantes effectuent une comparaison hors de propos. Un délai est imposé à l'administration dans les deux cas, et la différence réside dans le fait que dans la boucle administrative organisée par le décret du 25 avril 2014, le délai est fixé par le législateur décrétoal, alors que dans la boucle administrative organisée par le décret du 4 avril 2014, ce délai est fixé par un juge indépendant au cours de la procédure juridictionnelle.

Enfin, le Gouvernement flamand observe que la différence de traitement entre la boucle administrative organisée par le décret du 25 avril 2014 et celle organisée par le décret du 4 avril 2014 se justifie par la nature différente de la procédure et de l'instance qui applique la boucle administrative, en l'occurrence soit l'autorité administrative elle-même, soit une juridiction indépendante.

A.21.3. Selon les parties requérantes, le constat qu'il est question d'une procédure administrative et d'une procédure juridictionnelle ne change rien au fait que le législateur décrétoal doit fixer lui-même les délais de procédure.

Cinquième moyen (absence de critères en matière de délais et de réparation, et les inconvénients de la boucle)

A.22.1. Le cinquième moyen est pris de la violation, par les dispositions attaquées, des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés avec divers autres articles de la Constitution, du droit européen et du droit international, et avec des principes généraux du droit. Les parties requérantes estiment que la boucle administrative présente de nombreux inconvénients pour les requérants, avant tout parce que ceux-ci ne peuvent pas contester une décision de réparation selon le droit commun procédural et que le juge ne peut pas soulever de moyens d'ordre public. En outre, pratiquement toutes les irrégularités sont réparables, parce que le droit repose sur des fictions; il suffit d'affirmer qu'il y a *de jure* une réparation (fictive).

A.22.2. Le Gouvernement flamand constate que le cinquième moyen des parties requérantes constitue en fait une redite des quatre premiers moyens. Le seul élément nouveau est l'affirmation que le membre de phrase « pourrait être réparée » constitue une norme indéterminée et imprécise susceptible de couvrir pratiquement toute irrégularité, et que cette réparation pourrait toujours s'effectuer au bénéfice de l'autorité.

Le Gouvernement flamand constate à nouveau que les parties requérantes font un procès d'intention contre lequel il n'est ni possible ni nécessaire d'opposer une défense. Le constat que le membre de phrase « pourrait être réparée » constituerait une norme indéterminée et imprécise repose lui aussi sur une lecture erronée de l'article 34, § 1er, deuxième phrase, du décret du 4 avril 2014. Le droit administratif peut énoncer des normes vagues; c'est un choix légitime du législateur décrétoal que d'opter dans certaines règles de droit pour des notions relativement vagues et de laisser ainsi au juge une certaine marge d'interprétation. Il est cependant inexact d'affirmer que cette norme vague n'a aucune signification et qu'elle permet de qualifier de réparable toute illégalité. Le juge administratif est en effet tenu par les dispositions légales et décrétoales dont découle en premier lieu l'illégalité. Il est vain de prévoir dans une règle de procédure un règlement exhaustif sur le caractère réparable des vices, puisque celui-ci dépend de la règle de droit violée et de sa *ratio legis*.

A.22.3. Les parties requérantes répètent que la définition d'un « vice réparable » a une portée tellement extensive que la boucle administrative est et deviendra la règle. Le manque de précision est d'autant plus déplorable que la boucle administrative est également appliquée en matière pénale, notamment dans le contentieux de la Cour environnementale de la Région flamande.

Sixième moyen (le contentieux pénal, l'acquiescement, la motivation formelle, le principe non bis in idem)

A.23. Le sixième moyen est pris de la violation, par les dispositions attaquées, des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés avec plusieurs autres dispositions de la Constitution, du droit européen et du droit

international, et avec des principes généraux du droit. Les parties requérantes distinguent trois branches dans ce moyen.

A.24.1. La première branche du sixième moyen porte sur une possible violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, à propos de laquelle les parties requérantes citent plusieurs arrêts de la Cour constitutionnelle.

A.24.2. Le Gouvernement flamand constate que la première branche du sixième moyen est irrecevable parce que les parties requérantes n'indiquent nulle part quelle norme est violée par quel élément des dispositions attaquées et pour quelle raison. De plus, la branche repose sur la supposition erronée que la Cour environnementale de la Région flamande ne peut soulever d'office des moyens d'ordre public et sur la conception juridique erronée que la décision administrative par laquelle est infligée une amende et qui est entachée d'un vice réparable doit être assimilée à un acquittement, auquel cas, selon les parties requérantes, une nouvelle amende ne pourrait pas être imposée. Le Gouvernement flamand observe qu'il n'est nullement question d'un acquittement parce que celui-ci implique une évaluation quant au fond des faits mis à charge, ce qui n'est pas le cas lorsque la boucle administrative est appliquée. Le constat qu'une décision administrative est entachée d'un vice ne constitue pas une appréciation au fond des faits ayant donné lieu à l'amende administrative.

La boucle administrative ne peut jamais avoir pour conséquence qu'une personne soit, pour les mêmes faits, condamnée à payer deux amendes; il ne peut jamais y avoir à cet égard un « *bis in idem* », puisque la boucle administrative implique que la première amende sera forcément annulée.

A.24.3. Les parties requérantes précisent dans leur mémoire en réponse que le terme « acquittement » désigne la situation dans laquelle la sanction imposée devait être annulée. Ceci peut arriver pour des motifs de procédure ou pour des raisons de fond. Il se peut que la boucle administrative signifie que la première amende sera forcément annulée, mais il n'en demeure pas moins que l'amende initiale existe toujours au moment où est prise une décision de réparation imposant une amende. Enfin, la *ratio legis* de la boucle administrative est justement de maintenir temporairement cette décision initiale. Les deux sanctions coexistent.

A.25.1. La deuxième branche du sixième moyen repose sur une possible violation des articles 6 et 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, et de l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les parties requérantes citent à cette fin un arrêt de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat (arrêt du 21 juin 2015, n° 219.885) et un arrêt de la Cour environnementale de la Région flamande (arrêt du 31 août 2015, MHHC-15/33-K7).

A.25.2. Le Gouvernement flamand répète que la deuxième branche du sixième moyen repose sur des théories inexactes. Cette branche affirme à tort que la Cour environnementale de la Région flamande ne peut pas soulever d'office des moyens d'ordre public et que le constat d'un vice entachant une décision administrative imposant une amende équivaut à un acquittement.

A.26.1. La troisième branche du sixième moyen est prise de la violation de l'obligation de motivation formelle. Les parties requérantes citent à cette fin un arrêt de la Cour environnementale de la Région flamande (arrêt du 12 mars 2014, MHHC-14/18-VK).

A.26.2. Le Gouvernement flamand estime que la troisième branche du sixième moyen méconnaît totalement le fait que dans le cadre de la boucle administrative, aucune motivation n'est d'une quelconque manière apportée *a posteriori* à la décision initialement attaquée; cette décision sera en effet annulée. Si une décision de réparation est prise, celle-ci est appréciée pour elle-même et il ne peut être tenu compte que de sa motivation, laquelle n'est évidemment pas apportée *a posteriori*.

Septième moyen (le contentieux pénal – l'acquittement – la nouvelle sanction – l'appel)

A.27.1. Le septième moyen est pris de la violation, par les articles attaqués, des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 2 du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, parce que les articles attaqués permettent que, dans le cadre de la boucle administrative, soit imposée, en cas de décision de réparation, une sanction pénale ne pouvant être soumise qu'à la Cour environnementale de la Région flamande.

Toutefois, ceci provient en l'espèce de l'extension d'office de l'objet du recours devant la Cour environnementale de la Région flamande. Ce juge pénal clôt le nouveau litige par une procédure sommaire et maintient la nouvelle décision, c'est-à-dire la décision de réparation. Cette décision de réparation est une condamnation ou une déclaration de culpabilité qui n'est susceptible d'aucun recours, bien que la nouvelle amende puisse atteindre la somme de 250 000 euros et que ce juge pénal puisse également décider de maintenir les effets de la première décision attaquée.

A.27.2. Le Gouvernement flamand estime que le septième moyen est irrecevable parce qu'il est pratiquement incompréhensible.

Selon le Gouvernement flamand, le seul grief un tant soit peu compréhensible est le droit d'appel, mais il est totalement étranger aux dispositions attaquées. La boucle administrative ne change absolument rien aux règles déterminant s'il est possible ou non de former un appel. Les voies de recours relatives à la sanction initiale et la sanction imposée par hypothèse dans une décision de réparation sont exactement les mêmes. Les deux décisions sont contrôlées de la même manière par le juge administratif et il n'y a aucune distinction quant aux voies de recours.

A.27.3. Selon les parties requérantes, le droit d'appel pose quand même problème. Le législateur décrétal prévoit une nouvelle sanction, la décision de réparation, contre laquelle un recours est prévu en premier et dernier ressort, en l'occurrence auprès du juge administratif dans le cadre de la boucle administrative.

Huitième moyen (le principe non ter in idem)

A.28.1. Le huitième moyen est pris de la violation, par les dispositions attaquées, des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 4, paragraphe 2, du Septième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, et avec le principe de droit *non bis in idem* et les principes de l'Etat de droit et de la légalité. Le principe de droit *non bis in idem* interdit d'imposer une sanction pour un fait pour lequel une sanction a déjà été infligée antérieurement. Le principe *non ter in idem* s'applique *a fortiori*. La sanction initiale que le requérant conteste existe toujours au moment où une nouvelle sanction est imposée dans le cadre de l'application de la boucle administrative.

A.28.2. Le Gouvernement flamand constate que le huitième moyen n'ajoute rien de pertinent au sixième moyen et manque donc en droit pour les mêmes raisons.

Neuvième moyen (concours et coexistence de la décision attaquée avec la décision de réparation)

A.29.1. Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées violent les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés avec plusieurs autres dispositions de la Constitution, du droit européen et du droit international, et avec des principes généraux du droit. En cas d'application de la boucle administrative, les parties requérantes sont soumises, après qu'a été prise la décision de réparation, à deux décisions distinctes qui ne doivent pas concorder. Il n'est cependant pas pertinent de laisser coexister formellement la décision attaquée et la décision de réparation et de les laisser concourir à un moment où l'illégalité de la décision initiale est déjà établie. La décision initialement attaquée a déjà été jugée illégale dans un premier arrêt interlocutoire, mais elle est toujours exécutoire tant qu'elle n'a pas été explicitement suspendue, retirée ou annulée. L'autorité et les bénéficiaires de la décision attaquée peuvent continuer à exécuter la décision initiale en raison d'une apparence de légalité.

A.29.2. Le Gouvernement flamand estime que le neuvième moyen manque de clarté et qu'il est donc irrecevable. Pour autant qu'il puisse être interprété comme dressant le constat que l'annulation de la décision initialement attaquée est reportée jusqu'à ce qu'il soit statué sur la décision de réparation ou sur son absence, ce moyen n'ajoute rien au premier moyen.

Dixième moyen (le défaut d'intérêt)

A.30. Dans le dixième moyen, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées violent les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés avec diverses autres dispositions de la Constitution, du

droit européen et du droit international, et avec des principes généraux du droit. Elles distinguent deux branches dans ce moyen.

A.31.1. La première branche du dixième moyen considère que la Cour environnementale de la Région flamande peut remplacer une décision administrative imposant une amende, qui est ensuite attaquée et réparée, par une décision de réparation n'imposant pas d'amende; la juridiction administrative peut toutefois maintenir la première amende après avoir annulé la décision administrative qui l'impose. On peut donc parler d'une violation de la présomption d'innocence, de la règle *in dubio pro reo*, des règles de preuve de la culpabilité en matière pénale et de la sécurité juridique. En effet, la décision de réparation constitue un acquittement par hypothèse inconciliable avec la possibilité de maintenir les effets de la décision initialement attaquée.

A.31.2. Selon le Gouvernement flamand, l'hypothèse des parties requérantes est absurde. En cas d'annulation d'une décision administrative imposant une amende, la possibilité de maintenir quand même cette amende ne découle en aucune façon des dispositions attaquées. Le maintien des effets est une disposition prévue par l'article 36 du décret du 4 avril 2014, qui n'est cependant pas attaqué dans le cadre de la présente procédure d'annulation. En outre, l'application de l'article 36 ne peut jamais conduire à l'hypothèse esquissée par les parties requérantes.

A.31.3. Les parties requérantes font valoir que le fait que l'hypothèse soit déraisonnable ne signifie pas que cette hypothèse ne puisse pas exister. L'argument selon lequel l'article 36 du décret du 4 avril 2014 n'est pas en cause n'est pas non plus pertinent, étant donné que l'article 34, § 6, alinéa 2, dernière phrase, fait explicitement référence à l'article 36.

A.31.4. Le Gouvernement flamand répète que l'application des articles 34 et 36 du décret du 4 avril 2014 ne peut mener à l'hypothèse absurde soulevée par les parties requérantes. En outre, une disposition légale n'est pas inconstitutionnelle parce qu'il est possible de l'enfreindre.

A.32.1. Dans la deuxième branche du dixième moyen, les parties requérantes soutiennent qu'il ne saurait se justifier que, dans le cadre de la boucle administrative, la partie intervenante soulève des moyens contre la décision de réparation à l'annulation de laquelle le requérant n'a aucun intérêt, parce qu'il a finalement obtenu satisfaction du fait de cette décision de réparation en sens contraire. Le traitement inégal réside dans le fait qu'une partie intervenante peut désormais soulever des moyens que le requérant ne peut pas soulever parce que la partie requérante n'a pas d'intérêt, le tout sans que cette partie intervenante ait eu la qualité de partie requérante dans cette instance.

A.32.2. Le Gouvernement flamand relève à nouveau le manque de clarté de cette branche, mais pense pouvoir distinguer quand même deux griefs, en l'occurrence la prétendue violation du principe d'égalité et la prétendue violation des droits de la défense.

En ce qui concerne l'éventuelle violation du principe d'égalité, le Gouvernement flamand observe que les parties requérantes ne précisent pas quelles catégories de personnes sont à comparer. Si les parties requérantes estiment qu'il faut comparer les parties originaires avec les parties intervenantes, parce que ces dernières pourraient soulever, contre la décision de réparation, des moyens que les parties originaires ne pourraient pas soulever, le Gouvernement flamand fait valoir que dans le cas d'espèce, les parties originaires ne voudront pas soulever ces moyens. Les parties requérantes assimilent à une discrimination une règle qui est nécessaire pour garantir les droits des parties qui sont déjà intervenues; elles doivent évidemment pouvoir prendre position au sujet de la décision de réparation. L'on ne voit absolument pas pourquoi la Constitution exigerait qu'elles soient d'abord déboutées et soient obligées d'intenter une nouvelle procédure contre la décision de réparation, alors qu'elles sont déjà parties à l'instance qui concerne cette décision de réparation; il s'agit d'une application du principe de l'économie de la procédure (arrêt n° 98/2014, considérant B.6.1).

En ce qui concerne l'éventuelle violation des droits de la défense, du fait que la partie requérante originaire ne disposerait d'aucun délai pour répondre au mémoire de la partie intervenante, le Gouvernement flamand observe que les droits de la défense n'exigent pas que chaque partie puisse répondre au mémoire des autres parties; il est seulement exigé que chaque partie puisse prendre position sur l'affaire elle-même. Dans la procédure prévue par l'article 34 du décret du 4 avril 2014, toutes les parties à la cause peuvent prendre position et elles sont toutes entendues en séance publique. Les droits de la défense sont ainsi respectés.

A.32.3. Les parties requérantes répètent que les droits de la défense exigent que les parties puissent non seulement faire connaître leur point de vue, mais qu'elles puissent aussi répondre aux observations des autres parties.

A.32.4. Le Gouvernement flamand estime qu'en adoptant le décret du 4 avril 2014, le législateur décrétoal n'a pas voulu instaurer une procédure spéciale qui dérogerait au droit commun mais a voulu rapprocher la procédure suivie devant la juridiction administrative flamande de la procédure de droit commun, telle qu'elle est réglée par le Code judiciaire, en tendant vers une administration de la justice plus orientée vers les solutions, y compris dans le contentieux administratif.

Onzième moyen (les restrictions au droit d'accès à la justice lors de la mise en œuvre de la deuxième boucle administrative)

A.33.1. Les parties requérantes prennent un onzième moyen de la violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés avec diverses dispositions de la Constitution, du droit européen et du droit international, et avec des principes généraux du droit. Selon les parties requérantes, à cause du mécanisme de la deuxième boucle administrative, la décision de réparation devient aussi une décision attaquée, mais sans que les parties aient pu préalablement examiner la nouvelle décision dans le cadre d'une procédure de droit commun dans laquelle le juge a lui-même pu soulever des moyens d'office.

A.33.2. Le Gouvernement flamand observe à nouveau que le onzième moyen énonce les mêmes griefs que ceux invoqués dans le deuxième moyen à propos de la prétendue impossibilité de soulever des moyens d'office et de la procédure sommaire de mise en état dans le cadre de la boucle administrative. Situer ces griefs dans le cadre de la deuxième boucle administrative n'y change rien, de sorte que le onzième moyen est également non fondé.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 4, 5 et 6 du décret de la Région flamande du 3 juillet 2015 modifiant l'article 4.8.19 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire et le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes (ci-après : le décret du 3 juillet 2015).

B.1.2. La Cour détermine l'étendue du recours en annulation à partir du contenu de la requête et en particulier sur la base de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions contre lesquelles des moyens sont dirigés.

Il ressort de l'exposé des moyens que seul l'article 5 du décret du 3 juillet 2015 est attaqué.

B.1.3. L'article 5 du décret du 3 juillet 2015 dispose :

« L'article 34 du [décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes] est remplacé par ce qui suit :

‘ Art. 34. § 1er. Lorsqu'une juridiction administrative flamande telle que visée à l'article 2, 1^o, a) et b) constate qu'elle doit annuler la décision contestée pour cause d'une illégalité, elle peut offrir la possibilité à la partie défenderesse du litige sur le fond, par le biais d'une décision de réparation, de réparer ou de faire réparer l'illégalité dans la décision contestée, à dénommer ci-après la boucle administrative.

Dans le présent article, on entend par une illégalité : une incompatibilité avec une règle de droit écrite ou un principe de droit général qui peut aboutir à l'annulation de la décision contestée, mais qui pourrait être réparée.

§ 2. L'utilisation de la boucle administrative est uniquement possible après que toutes les parties ont eu la possibilité de faire connaître leur point de vue sur son utilisation.

Lorsque toutes les parties ont pu faire connaître un point de vue écrit sur l'utilisation de la boucle administrative, la juridiction administrative flamande décide de l'application de la boucle administrative par le biais d'[une décision] interlocutoire tel[le] que visé[e] au paragraphe 3.

Lorsque toutes les parties n'ont pas pu faire connaître leur point de vue sur l'utilisation de la boucle administrative, la juridiction administrative flamande offre la possibilité, par le biais d'[une décision] interlocutoire, d'adopter un point de vue écrit à ce sujet. Les parties disposent à cet effet d'un délai d'échéance de trente jours, qui prend cours le jour suivant le jour de la notification de ce jugement. Ensuite, la juridiction administrative flamande décide de l'application de la boucle administrative par le biais d'[une décision] interlocutoire tel[le] que visé[e] au paragraphe 3.

§ 3. Sans préjudice de l'application de l'article 16, alinéa six, la juridiction administrative flamande organise une séance sur l'application de la boucle administrative.

La juridiction administrative flamande décide par le biais d'[une décision] interlocutoire de l'application de la boucle administrative et fixe le délai dans lequel la décision de réparation est prise. A la demande motivée de la partie défenderesse, ce délai peut être prolongé une seule fois. Le prolongement du délai ne peut pas dépasser la durée du délai de réparation initial.

[La décision] interlocutoire, visé[e] à l'alinéa deux, règle, le cas échéant, tous les autres moyens.

§ 4. La partie défenderesse transmet la décision de réparation à la juridiction administrative flamande dans le délai de réparation, visé au paragraphe 3.

L'objet du recours est étendu par la décision de réparation.

La réparation peut uniquement porter sur une illégalité qui a été indiquée dans [la décision] interlocutoire.

Lorsque la décision de réparation n'a pas été communiquée à temps, la juridiction administrative flamande annule la décision contestée.

§ 5. La juridiction administrative flamande transmet la décision de réparation aux autres parties.

Ces parties peuvent communiquer leur point de vue concernant la réparation dans les délais d'échéance fixés par le Gouvernement flamand et qui ne peuvent pas être inférieurs à trente jours.

Sans préjudice de l'application de l'article 16, alinéa six, la juridiction administrative flamande organise une séance sur la réparation.

§ 6. Lorsque la juridiction administrative flamande constate que l'illégalité n'a pas été réparée ou que la réparation a été atteinte d'une nouvelle illégalité invoquée, la juridiction administrative flamande annule la décision contestée en entier ou en partie et elle annule la décision de réparation, à moins que la juridiction administrative flamande ne décide de nouveau d'appliquer la boucle administrative conformément aux dispositions du présent article.

Lorsque la juridiction administrative flamande constate que l'illégalité a été réparée et que la réparation n'a pas été atteinte d'une nouvelle illégalité invoquée, la juridiction administrative flamande rejette le recours contre la décision de réparation. En outre, la juridiction administrative flamande annule la décision contestée en entier ou en partie et la juridiction administrative flamande se prononce sur l'application éventuelle de l'article 36.

§ 7. Les délais de procédure qui ne sont pas visés au présent article sont suspendus à partir de la date de [la décision] interlocutoire qui décide de l'application de la boucle administrative jusqu'à la date du jugement de la juridiction administrative flamande, visé au paragraphe 4, alinéa trois, ou au paragraphe 6.

§ 8. Après la notification du jugement, visé au paragraphe 6, alinéa deux, par la juridiction administrative flamande, visée à l'article 2, 1^o, b), la décision de réparation est publiée conformément aux dispositions du décret, visé à l'article 2, 1^o, b).

§ 9. Les personnes intéressées dans ce contexte conformément aux dispositions du décret, visé à l'article 2, 1^o, b), peuvent introduire un recours contre la décision de réparation auprès de la juridiction administrative flamande dans les délais, visés au décret précité. ' ».

B.2.1. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 3 juillet 2015 qu'en adoptant l'article attaqué, le législateur décrétoal flamand a voulu répondre aux griefs d'inconstitutionnalité formulés par la Cour dans son arrêt n° 74/2014 du 8 mai 2014, pour « éviter ainsi une annulation supplémentaire des dispositions du décret du 4 avril 2014

relatives à la boucle administrative » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 8).

L'arrêt n° 152/2015 du 29 octobre 2015 a toutefois annulé les articles du décret du 4 avril 2014 relatifs à la boucle administrative, à la suite de l'annulation de la boucle administrative dans le Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.2.2. Les travaux préparatoires indiquent que la boucle administrative est l'une des nouvelles compétences décisionnelles attribuées à la Cour environnementale de la Région flamande et au Conseil pour les contestations des autorisations en vue de garantir une administration de la justice plus orientée vers des solutions, afin de trancher de manière définitive le litige opposant le citoyen à l'autorité :

« L'utilité d'une boucle administrative doit s'entendre dans le cadre de [la] riche palette de possibilités de décisions. Le recours à celle-ci, l'utilisation de chacune des possibilités de décisions orientées [vers des] solutions, sert avant tout à un règlement efficace et définitif des litiges. Le juge administratif évalue quelle compétence décisionnelle sert le mieux un règlement efficace et définitif des litiges » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 15).

« La grande plus-value apportée par la boucle administrative réside dans la réparation d'illégalités réparables, sous le contrôle du juge [...].

[...]

La boucle administrative vise à mettre un terme à des scénarios dans lesquels une décision administrative est annulée pour un motif unique, après quoi un deuxième recours est introduit pour des illégalités entachant la nouvelle décision, éventuellement suivi d'un troisième recours et puis de recours supplémentaires introduits contre de nouvelles décisions. On parle alors d'un carrousel avec des victoires à la Pyrrhus qui, surtout dans des affaires de travaux publics, peut engendrer un coût social considérable. Même si un contentieux met un peu plus de temps à être résolu en recourant au mécanisme de la boucle administrative, le coût de cette unique affaire est sans commune mesure comparé aux frais évités à moyen terme et face à la sécurité juridique offerte aux parties et aux tiers intéressés. En effet, une boucle administrative appliquée avec succès débouche systématiquement sur une décision qui ne sera pas annulée et qui règle donc les intérêts en présence. Une annulation pure et simple n'offre pas cette garantie ». (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 15).

Quant au fond

B.3. Les onze moyens, en leurs différentes branches, sont tous dirigés contre l'article 5 du décret du 3 juillet 2015 qui remplace l'article 34 du décret du 4 avril 2014.

Les parties requérantes font valoir que cette disposition viole les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions constitutionnelles, avec des principes généraux du droit et avec des dispositions de droit international.

Dès lors que les moyens et branches des moyens visant la disposition attaquée sont étroitement liés, ils seront, pour la plupart, examinés conjointement.

B.4. La disposition attaquée s'applique au Conseil pour les contestations des autorisations et à la Cour environnementale de la Région flamande.

En tant que juridiction administrative en matière d'aménagement du territoire, le Conseil pour les contestations des autorisations statue par voie d'arrêt sur les recours en annulation introduits contre les décisions d'autorisation, les décisions de validation et les décisions d'enregistrement (article 4.8.2, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009).

En tant que juridiction administrative, la Cour environnementale statue par voie d'arrêt sur les recours formés contre les décisions d'une entité régionale concernant « l'imposition d'une amende administrative alternative ou exclusive et, le cas échéant, d'un dessaisissement d'avantage » (article 16.4.19, § 2, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement).

B.5.1. La disposition attaquée prévoit la possibilité d'appliquer une procédure de boucle administrative qui consiste à offrir à la partie défenderesse dans le litige au fond la possibilité de réparer ou de faire réparer l'illégalité contenue dans la décision contestée par le biais d'une décision de réparation.

B.5.2. A l'origine, le mécanisme de la boucle administrative a été instauré pour le Conseil pour les contestations des autorisations par l'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire, modifié par le décret de la Région flamande du 6 juillet 2012; ledit mécanisme a toutefois été annulé par l'arrêt n° 74/2014 du 8 mai 2014.

Le mécanisme de la boucle administrative prévu ensuite par l'article 34 originaire du décret du 4 avril 2014, qui s'applique au Conseil pour les contestations des autorisations et à la Cour environnementale de la Région flamande, a, quant à lui, été annulé par l'arrêt n° 152/2015 du 29 octobre 2015.

B.5.3. Pour répondre aux constats d'inconstitutionnalité contenus dans les arrêts d'annulation n^{os} 74/2014 et 152/2015, le législateur décrétoal flamand a choisi de modifier l'article 34 du décret du 4 avril 2014 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, pp. 16 et suivantes).

B.6. La boucle administrative, telle qu'elle a été remplacée par l'article 5, attaqué, du décret du 3 juillet 2015, ne peut être appliquée que s'il est satisfait à certaines conditions.

B.7.1. Il est exigé en premier lieu que l'illégalité de la décision attaquée soit réparable. Il est précisé dans les travaux préparatoires que « le soin de donner un contenu à cette définition générale est en principe laissé à la juridiction administrative flamande qui peut appliquer la procédure de la boucle administrative ».

« Les objectifs poursuivis par la boucle administrative justifient une telle approche casuistique de l'application de la boucle administrative. Il appartient en effet au juge administratif d'apprécier au cas par cas si la boucle administrative est susceptible de contribuer au mieux à une solution efficace et définitive des litiges dans un délai raisonnable.

Il est toutefois possible de donner quelques orientations générales pouvant, le cas échéant, en justifier l'application.

En ce qui concerne la nature de l'illégalité potentiellement réparable, la procédure de la boucle administrative permet de réparer aussi bien des erreurs matérielles que des vices de forme. [...]

De plus, l'illégalité doit avoir été invoquée valablement, de sorte qu'elle *puisse* conduire à une annulation de la décision attaquée. [...]

L'ampleur des illégalités ou leur nombre ne jouent en principe aucun rôle, du moment que l'illégalité soit réparable. Mais il est important que l'illégalité dénoncée puisse être réparée *dans un délai raisonnable*. [...]

Au regard des objectifs de la boucle administrative, il importe également que sa mise en œuvre puisse conduire à une *solution définitive* du litige traité. [...]

Les circonstances spécifiques de la cause [...] peuvent également constituer un facteur dont la juridiction peut tenir compte pour vérifier que le litige pourra être résolu définitivement en recourant au mécanisme de la boucle administrative » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, pp. 17-19).

B.7.2. Deuxièmement, le recours à la boucle administrative n'est possible que lorsque toutes les parties ont pu faire connaître leur point de vue sur son utilisation.

« Soit les parties ont déjà pris l'initiative d'en débattre dans les écrits de procédure échangés. [...]

Soit une juridiction administrative peut d'office faire connaître dans un arrêt interlocutoire son intention d'offrir à la partie défenderesse la possibilité de réparer l'illégalité dans la décision attaquée et inviter explicitement les parties à communiquer leur point de vue sur le recours éventuel à la boucle administrative. [...] » (*ibid.*).

Ce n'est que lorsque toutes les parties ont fait connaître par écrit leur point de vue sur le recours à la boucle administrative que la juridiction administrative flamande peut décider de son application, par un arrêt interlocutoire (article 34, § 2, du décret du 4 avril 2014), et fixer le délai dans lequel la partie défenderesse doit réformer la décision (article 34, § 3, du décret du 4 avril 2014).

B.7.3. Troisièmement, la mise en œuvre de la boucle administrative doit permettre une solution définitive du litige. « Il convient de souligner à cet égard [...] qu'il est nécessaire que, dans l'arrêt interlocutoire statuant sur l'application de la boucle administrative, le bien-fondé de *tous* les moyens invoqués soit examiné » (article 34, § 3, alinéa 2, du décret du 4 avril 2014) (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 19). Il a en effet été estimé « non souhaitable » que la boucle administrative soit appliquée pour une illégalité déterminée et que l'on constate ensuite qu'une autre illégalité non réparable subsiste et que la demande d'annulation doit être accueillie (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 17). A la suite de ce constat, la nécessité de statuer, dans l'arrêt interlocutoire, sur

« tous les autres moyens » est désormais prévue explicitement par l'article 34, § 3, alinéa 2, du décret du 4 avril 2014.

Les travaux préparatoires indiquent par ailleurs que puisque la mise en œuvre de la boucle administrative suppose un examen détaillé de tous les moyens de fond, cette figure juridique n'est applicable, de par sa nature, que dans la procédure d'annulation et non dans la procédure de suspension (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 19).

B.7.4. Enfin, la réparation de l'irrégularité prend la forme d'une nouvelle décision, dénommée décision de réparation, de sorte que la réparation n'intervient pas dans la décision initialement attaquée; l'objet du recours introduit contre la décision attaquée est étendu à cette décision de réparation. La suppression de la condition du maintien de la décision attaquée a également pour conséquence que le contenu et la portée de la décision attaquée peuvent changer après l'application de la boucle administrative.

B.8. Les différents moyens et branches des moyens sont étroitement liés et examinés conjointement comme suit :

1. l'indépendance et l'impartialité du juge administratif (B.9.1 – B.9.7);
2. la publicité du prononcé (B.10.1 – B.10.3);
3. le délai raisonnable (B.11.1 – B.11.4);
4. le droit au contradictoire (B.12.1 – B.12.7);
5. le principe d'égalité (B.13.1 – B.13.6);
6. l'obligation de *standstill* (B.14.1 – B.14.4);
7. l'obligation de motivation formelle (B.15.1 – B.15.6);
8. la présomption d'innocence (B.16.1 – B.16.3).

1. L'indépendance et l'impartialité du juge administratif

B.9.1. Les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire aux principes d'indépendance et d'impartialité du juge, parce qu'en offrant la possibilité d'appliquer la boucle administrative et en n'annulant pas immédiatement la décision attaquée, le juge administratif fait déjà connaître son point de vue sur l'issue du litige. De plus, le juge administratif a également la possibilité de maintenir les effets d'une décision annulée. A cet égard, les parties requérantes critiquent également le fait que le juge administratif transmettrait l'éventuelle décision de réparation aux autres parties à la cause (article 34, § 5, du décret du 4 avril 2014).

B.9.2. Les principes de l'indépendance et de l'impartialité du juge, ainsi que le principe de la séparation des pouvoirs, constituent des caractéristiques fondamentales de l'Etat de droit.

Etant donné que le juge administratif prend sa décision quant à l'application éventuelle de la boucle administrative dans un arrêt interlocutoire qui statue sur tous les autres moyens, après avoir pris connaissance des points de vue de toutes les parties, exprimés par écrit, quant à l'utilisation de la boucle administrative et après avoir organisé une audience publique sur l'application éventuelle de la boucle administrative, la décision du juge administratif, prise ou non d'office, d'offrir à la partie défenderesse la possibilité de recourir à une boucle administrative, ne porte nullement atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité. Il tranche ainsi un point du litige, sur la base d'une compétence qui lui a été accordée légalement, après avoir entendu toutes les parties. En prenant une telle décision, le juge administratif ne porte nullement atteinte au pouvoir discrétionnaire de l'administration ni ne préjuge du contrôle de légalité de la décision de réparation, qui est, le cas échéant, le résultat de l'utilisation de la boucle administrative par la partie défenderesse. En outre, l'arrêt interlocutoire précité précise l'illégalité à laquelle il convient de remédier qui, si elle n'est pas réparée, conduira à l'annulation.

En offrant la possibilité d'appliquer la boucle administrative, le juge administratif considère, au regard de la *ratio legis* de la règle de droit violée, qu'il est possible de remédier dans un délai raisonnable à cette violation par une décision de réparation et que, compte tenu de ce caractère réparable, la décision attaquée peut être maintenue temporairement. Le législateur décrétoal a pu considérer que « les objectifs de la boucle administrative [...] justifient une telle approche casuistique » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 17). Il appartient au juge administratif d'apprécier si une éventuelle application de la boucle administrative contribuera à un règlement efficace et définitif des litiges dans un délai raisonnable.

B.9.3. Le contrôle juridictionnel qu'exercent le Conseil pour les contestations des autorisations et la Cour environnementale de la Région flamande constitue un contrôle de la légalité externe et interne, qui ne peut toutefois aller jusqu'à autoriser une juridiction administrative à substituer son appréciation au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration. Dans le cadre de son contrôle, le juge ne peut pas se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.

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

Ceci ne porte pas atteinte à la compétence que l'article 44 du décret du 4 avril 2014 accorde à la Cour environnementale de la Région flamande de fixer le montant de l'amende et d'imposer la confiscation des avantages illicites, étant donné que la prise de décisions de sanction ou le contrôle de celles-ci font partie de l'essence même des missions juridictionnelles en matière d'application de la réglementation.

B.9.4. La transmission de la décision de réparation par la juridiction administrative aux autres parties à la procédure d'annulation se différencie de la communication d'une décision administrative au public. C'est, en effet, une règle de procédure qui garantit que les pièces déposées par une partie sont portées à la connaissance des autres parties. En outre, cette

transmission effectuée par le greffier, conformément à l'article 51, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 « portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes », modifié par l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 octobre 2015 « modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne la boucle administrative et autres dispositions », est nécessaire pour garantir le droit au contradictoire prévu par l'article 34, § 5, alinéa 2, du décret du 4 avril 2014.

B.9.5. L'article 34, §§ 8 et 9, du décret du 4 avril 2014 prévoit que lorsque la juridiction administrative flamande a constaté par un arrêt que le vice a été entièrement réparé, la décision de réparation est publiée conformément aux exigences de la législation décrétable applicable et peut à nouveau être attaquée devant la juridiction administrative flamande (article 4.8.11, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire). Ce droit de recours vaut pour toutes les parties intéressées.

B.9.6. Comme la Cour l'a jugé par ses arrêts n^{os} 18/2012, 154/2012, 14/2013, 73/2013, 103/2015 et 152/2015, la possibilité pour le juge administratif, de maintenir d'office, pour des raisons exceptionnelles, par une décision spécialement motivée et après un débat contradictoire, les effets de dispositions réglementaires ou d'actes administratifs individuels annulés, sous des conditions semblables à celles prévues par l'article 36 du décret du 4 avril 2014, n'est incompatible ni avec les dispositions nationales et internationales invoquées, ni avec les principes d'indépendance et d'impartialité. Les principes précités ne sont pas non plus violés par la compétence attribuée au juge administratif de mener d'office un débat contradictoire sur la question de savoir si des motifs exceptionnels justifient le maintien des effets d'une décision annulée, étant donné qu'une telle compétence a précisément pour objectif de permettre à toutes les parties de donner leur point de vue sur cette question.

B.9.7. Les moyens pris de l'atteinte portée à l'impartialité et à l'indépendance du juge administratif ne sont pas fondés.

2. La publicité du prononcé

B.10.1. Les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire à divers droits fondamentaux, parce que les arrêts interlocutoires par lesquels le juge administratif statue sur l'application de la première ou de la deuxième boucle administrative ne seraient pas publics.

B.10.2. En ce qui concerne la publicité du prononcé, l'article 32 du décret du 4 avril 2014 prévoit qu'une juridiction administrative prononce ses arrêts en séance publique, sans faire de distinction selon qu'un arrêt est définitif ou interlocutoire.

B.10.3. Le grief n'est pas fondé.

3. Le délai raisonnable

B.11.1. Les parties requérantes soutiennent que le délai raisonnable serait violé, parce que le report du prononcé de l'annulation de la décision administrative jugée illégale ne repose sur aucune justification admissible. De plus, le délai raisonnable serait également violé par le fait que le juge administratif n'est tenu à aucun délai, contrairement aux parties à une procédure d'application de la boucle administrative.

B.11.2. Garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, le droit de tout justiciable à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable suppose que le juge vérifie, en tenant compte des circonstances de la cause et notamment de la complexité de l'affaire, de la conduite du requérant et du comportement des autorités compétentes, si le délai raisonnable n'a pas été dépassé.

Le caractère raisonnable du délai doit toujours s'apprécier sur la base de la globalité d'une procédure concrète. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exige dès lors pas que tous les délais d'une procédure spécifique soient fixés à l'avance par voie réglementaire et qu'aucune marge ne soit possible en la matière.

De plus, constater que le délai raisonnable pourrait être dépassé dans une procédure concrète déterminée ne signifie pas que comme telle, la procédure, *in abstracto*, soit incompatible avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.11.3. Il appartient au juge administratif de déterminer si et à quel moment il propose aux parties concernées d'appliquer la boucle administrative, sans être à cet égard soumis au respect d'un quelconque délai.

Compte tenu de ce qui est dit en B.9.2, il relève du pouvoir du juge administratif de déterminer si l'illégalité de la décision attaquée permet une application de la boucle administrative. Le constat que le juge administratif n'est soumis à aucun délai ne signifie pas qu'il dispose de ce fait d'un délai illimité. Il doit en tout cas tenir compte des exigences en matière de délai raisonnable qui découlent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.11.4. Les moyens pris d'une violation du délai raisonnable ne sont pas fondés.

4. Le droit au contradictoire

B.12.1. Les parties requérantes soutiennent que l'article 4, attaqué, violerait diverses dispositions constitutionnelles, de droit européen et de droit international, parce que la procédure de mise en œuvre de la boucle administrative s'écarterait trop du droit commun procédural, étant donné l'absence d'une procédure contradictoire écrite, parce qu'il y aurait des limitations non justifiables lors de la mise en œuvre d'une deuxième boucle administrative, parce que les parties n'auraient pas la possibilité d'introduire un recours en annulation contre la décision de réparation et parce que la partie défenderesse ne serait pas obligée d'ajouter au dossier administratif la décision de réparation, de sorte que les parties concernées ne pourraient pas en prendre connaissance.

B.12.2. Lorsqu'une juridiction telle que le Conseil pour les contestations des autorisations ou la Cour environnementale fait référence à un élément qui tend à influencer l'issue du litige, comme en l'espèce la possibilité d'appliquer la boucle administrative, le droit au contradictoire implique que les parties doivent pouvoir mener un débat sur la question (voy., *mutatis mutandis*, CEDH, 16 février 2006, *Prikyan et Angelova c. Bulgarie*, § 42; 5 septembre 2013, *Čeppek c. République tchèque*, § 45).

B.12.3. La mise en œuvre de la boucle administrative n'est possible que lorsque toutes les parties ont pu faire connaître leur point de vue sur son utilisation (article 34, § 2, alinéas 1er et 3). Ce point de vue doit avoir été exprimé par écrit (article 34, § 2, alinéas 2 et 3) et les parties qui n'ont pu l'exprimer préalablement doivent disposer d'un délai de 30 jours pour le faire (article 34, § 2, alinéa 3).

Toutes les parties ont donc la possibilité de faire connaître leur point de vue par écrit sur l'utilisation de la boucle administrative, de sorte que le droit au contradictoire est garanti.

B.12.4. En ce qui concerne la décision de réparation proprement dite, la juridiction administrative transmet cette décision aux parties, lesquelles peuvent faire connaître par écrit leur point de vue à l'égard de la réparation dans le délai de déchéance fixé par le Gouvernement flamand, qui ne peut être inférieur à trente jours (article 34, § 5, alinéa 2). Une audience portant sur la décision de réparation proprement dite est également organisée (article 34, § 5, dernier alinéa). La transmission de la décision de réparation par le juge administratif aux parties concernées implique que ces dernières en prennent connaissance, de sorte que l'absence d'une règle formelle imposant à l'administration de compléter le dossier administratif n'emporte aucune limitation déraisonnable du droit au contradictoire.

Si la juridiction administrative constate, après avoir pris connaissance des points de vue que les parties lui ont communiqués par écrit, que la partie défenderesse n'a pas réparé l'illégalité ou ne l'a pas réparée à suffisance, elle annule, en tout ou partie, la décision attaquée ainsi que la décision de réparation, sauf si elle décide de recourir à nouveau à la boucle administrative conformément aux dispositions de l'article 34 (article 34, § 6), ce qui sous-entend de suivre à nouveau la même procédure.

Si la juridiction administrative constate, après avoir pris connaissance des points de vue que les parties lui ont communiqués par écrit, que l'illégalité a été réparée correctement et que la réparation n'est pas entachée d'une nouvelle illégalité invoquée, elle annule la décision initialement attaquée et rejette le recours introduit contre la décision de réparation.

En ce qui concerne la décision de réparation proprement dite, les autres parties à la procédure d'annulation ont donc toujours la possibilité de faire connaître leurs points de vue par écrit au juge administratif, de sorte que le droit au contradictoire est garanti.

B.12.5. Une éventuelle deuxième boucle administrative doit être appliquée en respectant les conditions et la procédure de la première boucle administrative (article 34, § 6, alinéa 1er, du décret du 4 avril 2014), de sorte que le même droit au contradictoire est donc garanti.

B.12.6. L'application de la boucle administrative peut également avoir des conséquences pour les personnes intéressées, visées à l'article 4.8.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui, n'étant pas parties au recours, ne sont pas intervenues dans la procédure. L'article 34, §§ 8 et 9, du décret du 4 avril 2014 prévoit à cette fin que lorsque le Conseil pour les contestations des autorisations a rendu son arrêt constatant que le vice a été réparé, la décision de réparation est publiée et peut être attaquée devant la juridiction administrative.

Bien que les travaux préparatoires du décret du 3 juillet 2015 indiquent que la « nouvelle possibilité de recours [...] a été explicitement prévue pour les parties intéressées qui ne sont pas intervenues dans la procédure devant la juridiction administrative flamande » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 21), il ne résulte pas des dispositions attaquées qu'une partie originaire ne peut jamais être une partie intéressée au sens de l'article 34, § 9, du décret du 4 avril 2014, étant donné que la réparation n'intervient pas dans la décision initialement attaquée, mais dans une nouvelle décision de réparation. Après publication de la décision de réparation, le recours est donc ouvert à toutes les parties qui ont un intérêt à cet égard, conformément aux dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire. Si, au moment de la publication de la décision de réparation, l'une des parties originaires est une partie intéressée au sens du Code flamand de l'aménagement du territoire, elle a la possibilité d'introduire un recours contre la décision de réparation, conformément à la procédure d'annulation ordinaire, de sorte que l'application éventuelle de la boucle administrative ne change rien aux possibilités de recours des parties intéressées.

B.12.7. Les moyens pris d'une violation du droit au contradictoire ne sont pas fondés.

5. Le principe d'égalité

B.13.1. Les parties requérantes font valoir que l'article 34 du décret du 4 avril 2014 viole diverses dispositions de la Constitution, du droit européen et du droit international, parce qu'il existerait une différence de traitement entre les différentes parties intéressées dans la mesure où certaines d'entre elles ont déjà connaissance de la décision de réparation durant la procédure de mise en œuvre de la boucle administrative, alors que d'autres n'en auraient connaissance qu'après la publication de la décision de réparation. De plus, les parties qui participent à la première boucle administrative seraient traitées différemment de celles qui participent à la deuxième boucle administrative, et une partie intervenante aurait la possibilité, au cours de la procédure de mise en œuvre de la boucle administrative, de soulever des moyens que les parties requérantes ne pourraient pas soulever.

En outre, les différences entre le régime de délais prévu par le décret du 4 avril 2014 et celui prévu par le décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement (ci-après : décret relatif au permis d'environnement) ne pourraient être justifiées raisonnablement.

B.13.2. Concernant la différence dans la prise de connaissance de la décision de réparation et dans la possibilité de soulever des moyens contre cette décision de réparation, moyens que le juge administratif ne pourrait pas non plus invoquer d'office, il convient de constater que le Conseil pour les contestations des autorisations est une juridiction.

Il résulte dès lors de ce constat que le Conseil pour les contestations des autorisations exerce un contrôle juridictionnel à part entière et qu'il est compétent pour contrôler la décision administrative contestée au regard de l'ensemble des règles et des principes en vigueur dans l'ordre juridique belge, y compris en soulevant les moyens touchant à l'ordre public. Il est en effet de la nature du contrôle juridictionnel qu'une juridiction puisse soulever d'office des moyens qui concernent l'ordre public. En droit administratif, ainsi que l'estime le Conseil d'Etat, « un moyen touche à l'ordre public lorsqu'il concerne la violation d'une règle qui vise à promouvoir ou préserver un intérêt public fondamental, c'est-à-dire une règle

qui concerne des valeurs essentielles de la vie en société ou qui touche de manière fondamentale au fonctionnement de l'Etat de droit et qui, pour ces raisons, doit toujours être garantie au profit de la société dans son ensemble. Dès lors que la défense de cette règle fondamentale transcende les intérêts personnels du justiciable qui peut pâtir de la méconnaissance de celle-ci, le juge est tenu, sous peine de mettre en péril l'ensemble du système juridique, d'apprécier au regard de ces règles chaque décision sur laquelle il doit statuer » (CE, 13 décembre 2012, n° 221.734).

De plus, toutes les parties intéressées ont toujours la possibilité, après la publication de la décision de réparation, d'introduire un recours devant la juridiction administrative flamande « dans les délais visés au décret précité », de sorte qu'un nouveau délai de recours de 45 jours leur est garanti.

B.13.3. En ce qui concerne la prétendue différence entre la première et la deuxième boucle administrative, les conditions à respecter et la procédure à suivre sont, ainsi qu'il est dit en B.12.5, identiques dans les deux procédures, de sorte que la différence de traitement est inexistante.

B.13.4. Quant à la différence entre les parties requérantes et les parties intervenantes, il est inhérent à toute procédure que des parties, lorsqu'elles ont des intérêts opposés, puissent déposer des moyens opposés.

Si le grief doit être compris comme reprochant une atteinte portée aux droits de la défense en ce que les dispositions attaquées ne prévoient pas de pouvoir répliquer aux observations écrites des parties intervenantes, le respect des droits de la défense n'exige pas que chaque partie puisse répondre à chaque mémoire des autres parties; l'article 34, § 5, prévoit en outre l'organisation, avant que la juridiction se prononce, d'une audience sur la réparation au cours de laquelle toutes les parties pourront encore, le cas échéant, s'exprimer.

B.13.5. Quant aux délais différents prévus par le décret du 4 avril 2014 et par le décret relatif au permis d'environnement, la comparaison invoquée par les parties requérantes n'est pas pertinente. Dans le décret relatif au permis d'environnement, la mise en œuvre de la boucle administrative est décidée par l'administration pendant la procédure administrative, les délais étant fixés dans le décret proprement dit, alors qu'en vertu du décret du 4 avril

2014, la boucle administrative est proposée au cours d'une procédure juridictionnelle par le juge administratif, qui fixe également lui-même les délais dans lesquels il décide d'appliquer ou non la boucle administrative.

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

Les droits des parties ne sont pas limités de façon disproportionnée par ces différentes règles de procédure, compte tenu de ce que la procédure de la boucle administrative prévue par le décret relatif au permis d'environnement et celle prévue par le décret du 4 avril 2014 poursuivent une finalité différente. En effet, dans le cadre du décret relatif au permis d'environnement, l'application de la boucle administrative vise à purger une procédure en autorisation des irrégularités qu'elle contient, alors que dans le cadre du décret du 4 avril 2014, l'objectif poursuivi est de trancher définitivement un litige pendant devant une juridiction administrative.

B.13.6. Les moyens pris de la violation du principe d'égalité ne sont pas fondés.

6. L'obligation de standstill

B.14.1. Les parties requérantes font valoir qu'il est porté atteinte à la protection juridique existante en raison de l'application, à l'égard de la décision de réparation, d'une procédure sommaire qui déroge au droit commun procédural, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.14.2. Le droit à la protection d'un environnement sain, qui est garanti par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, implique une obligation de *standstill* interdisant au législateur

compétent de réduire significativement le niveau de protection qu'offre la législation applicable, s'il n'existe pas pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

Cette obligation ne peut toutefois s'entendre comme interdisant au législateur décréteil d'adopter, dans le cadre du contentieux administratif, une procédure relative à la boucle administrative qui garantit une protection juridique d'une plus grande efficacité. Elle interdit d'adopter des mesures qui entraîneraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution s'il n'existe pas pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général, mais elle ne prive pas le législateur décréteil du pouvoir d'apprécier comment garantir ce droit de la manière la plus adéquate.

B.14.3. La réduction du niveau de protection dont les parties requérantes font grief n'est démontrée en aucune manière.

Dans le cadre d'une procédure d'annulation, la possibilité est offerte aux parties de contester une décision administrative initiale de façon circonstanciée, par écrit et oralement, dans la requête ainsi que dans les mémoires introduits ensuite, avant que le juge administratif donne aux parties la possibilité supplémentaire de répondre à la question de savoir s'il y a lieu d'appliquer la boucle administrative à la décision administrative initiale. Constaté que les délais appliqués dans le cadre de la première et de la deuxième boucle administrative sont plus courts que ceux appliqués dans le cadre de la procédure ordinaire (à savoir, un délai de 30 jours (article 34, § 2, alinéa 3) et un délai qui ne peut être inférieur à 30 jours (article 34, § 5, alinéa 2)), n'est pas de nature à priver la procédure de son caractère raisonnable.

En outre, un délai de déchéance de 30 jours ne peut être considéré comme portant atteinte aux droits de la défense des parties concernées, dans la mesure où les parties impliquées dans la première et peut-être dans la deuxième boucle administrative ont, au cours de la procédure ordinaire, dans leurs requêtes ou dans leurs mémoires, déjà traité des éventuelles illégalités entachant la décision attaquée.

B.14.4. Le grief n'est pas fondé.

7. *L'obligation de motivation formelle*

B.15.1. Les parties requérantes soutiennent qu'il est porté une atteinte discriminatoire à l'obligation de motivation formelle garantie par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

B.15.2. Les articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 disposent :

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

- Acte administratif :

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

- Autorité administrative :

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

- Administré :

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

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

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

B.15.3. Ces dispositions généralisent l'obligation de motiver formellement les actes administratifs de portée individuelle. La motivation formelle des actes concernés est un droit de l'administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires.

B.15.4. Un législateur communautaire ou régional ne pourrait, sans violer la compétence fédérale en la matière, restreindre la protection offerte par la législation fédérale aux administrés en dispensant les autorités agissant dans les matières pour lesquelles il est

compétent de l'application de cette loi ou en autorisant ces autorités à y déroger (voy. entre autres l'arrêt n° 91/2013 du 13 juin 2013).

B.15.5. La boucle administrative ne permet pas qu'il soit fait exception à l'obligation pour l'organe administratif concerné de motiver formellement les actes administratifs individuels, parce que ceci empêcherait l'administré d'apprécier s'il y a lieu d'introduire les recours dont il dispose. En outre, l'obligation de motivation formelle manquerait également son objectif si cet administré ne parvenait à connaître les motifs justifiant la décision qu'après avoir introduit un recours (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 21).

En disposant explicitement que toute personne intéressée peut introduire un recours devant la juridiction administrative compétente contre la décision de réparation et donc, le cas échéant, contre la décision de réparation contenant la motivation requise, l'article 34, § 9, du décret du 4 avril 2014 ne porte pas atteinte à l'obligation de motivation formelle.

B.15.6. Le moyen, en ce qu'il est pris de la violation de l'obligation de motivation formelle, n'est pas fondé.

8. La présomption d'innocence

B.16.1. Les parties requérantes font valoir que l'article attaqué porte une atteinte discriminatoire à la présomption d'innocence, parce que la Cour environnementale de la Région flamande pourrait remplacer la décision administrative initiale imposant une amende par une décision de réparation n'imposant aucune amende, mais pourrait quand même décider de maintenir les effets de la décision administrative initiale.

B.16.2. Conformément à l'article 36 du décret du 4 avril 2014, les deux juridictions administratives visées peuvent juger, à la demande d'une partie ou d'initiative, que les effets juridiques de la décision initiale entièrement ou partiellement annulée sont maintenus en tout ou en partie, définitivement ou provisoirement pour un délai qu'elles déterminent.

Le maintien des effets ne peut être ordonné que pour « des raisons exceptionnelles justifiant une violation du principe de légalité, sur décision spécialement motivée et après un débat contradictoire ».

La possibilité, telle qu'elle est décrite par les parties requérantes, ne résulte pas de la disposition attaquée. De plus, une éventuelle application erronée, par un juge administratif, des conditions du maintien des effets ne saurait remettre en cause la constitutionnalité de l'article 34 attaqué.

B.16.3. Le moyen, en ce qu'il est pris de la violation de la présomption d'innocence, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 1er décembre 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot