

Numéro du rôle : 6615
Arrêt n° 87/2018 du 5 juillet 2018

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation partielle du décret flamand du 9 décembre 2016 modifiant divers décrets, en ce qui concerne l'optimisation de l'organisation et de la procédure des juridictions administratives flamandes, introduit par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen » et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 février 2017 et parvenue au greffe le 15 février 2017, un recours en annulation partielle du décret flamand du 9 décembre 2016 modifiant divers décrets, en ce qui concerne l'optimisation de l'organisation et de la procédure des juridictions administratives flamandes (publié au *Moniteur belge* du 24 janvier 2017) a été introduit par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego », A.M., J.S., G. V.L., M. V.K., A.C., H.B., L.M., D.S., D.M., J.C. et P.M., assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

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

Par ordonnance du 7 février 2018, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 28 février 2018 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 28 février 2018.

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 -

### *Quant à la recevabilité*

A.1. Le Gouvernement flamand soulève l'irrecevabilité partielle du recours à défaut de griefs.

A.2. Il constate en premier lieu qu'il pourrait être déduit de la requête que l'annulation intégrale des articles 7, 9 à 14 et 16 du décret attaqué est demandée, alors que le recours a en réalité une portée beaucoup plus limitée. Il observe que les parties requérantes indiquent que leur recours est dirigé contre des dispositions, des membres de phrase, des termes et des mots.

A.3. Selon le Gouvernement flamand, le recours des parties requérantes est dès lors limité aux règles procédurales suivantes :

- le fait que, d'une part, le droit de mise au rôle auprès du Conseil pour les contestations des autorisations et de la Cour environnementale de la Région flamande est dû par partie requérante ou intervenante et que,

d'autre part, un droit de mise au rôle « cumulé » est dû pour l'introduction d'une requête unique auprès du Conseil pour les contestations des autorisations, tel qu'il est prévu par les articles 7 et 9 attaqués;

- l'indemnité de procédure auprès du Conseil pour les contestations des autorisations, instaurée par l'article 7 attaqué;

- la circonstance que le règlement des frais auprès du Conseil pour les contestations des autorisations couvre également les frais de médiation et l'indemnité de procédure, tel qu'il est prévu par les articles 10 et 16 du décret attaqué;

- la règle selon laquelle le Conseil pour les contestations des autorisations et la Cour environnementale de la Région flamande statuent sur tous les moyens invoqués s'ils estiment que l'examen de ces moyens est utile en vue de nouvelles décisions ou de nouveaux actes, instaurée par l'article 11 du décret attaqué;

- la condition de l'intérêt au moyen, instaurée par l'article 11 du décret attaqué;

- le caractère d'un délai d'ordre en vue de prendre de nouvelles décisions, prévu par l'article 12 attaqué;

- la procédure en vue de l'application d'une astreinte, instaurée par l'article 13 du décret attaqué;

- la règle selon laquelle la demande de suspension, en cas d'extrême urgence ou non, qui a été introduite en dehors du délai d'annulation ne peut pas contenir de moyens qui ne figurent pas dans la requête en annulation, instaurée par l'article 14 du décret attaqué;

- la condition de la démonstration du caractère urgent d'une suspension, en cas d'extrême urgence ou non, instaurée par l'article 14 attaqué.

Dans la mesure où il est dirigé contre les parties précitées des dispositions attaquées, le recours est, à l'estime du Gouvernement flamand, recevable. Inversement, le recours contre les dispositions attaquées est irrecevable en ce que d'autres parties sont visées.

A.4. Les parties requérantes contestent l'exception d'irrecevabilité. Elles font valoir que la requête expose anticipativement et clairement le caractère préjudiciable des dispositions attaquées.

#### *Quant aux premier, deuxième et troisième moyens*

A.5. Dans les premier, deuxième et troisième moyens de la requête, les parties requérantes demandent l'annulation, d'une part, des mots « par partie requérante » et « par partie intervenante », à l'article 7, alinéa 1er, 1<sup>o</sup>, du décret attaqué et, d'autre part, du paragraphe 3 de l'article 31/1 du décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, tel qu'il a été inséré par l'article 9 du décret attaqué, pour violation, respectivement, des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe général du raisonnable, avec les articles 1er, 3, 6, 9 et 11 de la Convention d'Aarhus et avec les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (ci-après : la directive 2011/92/UE).

A.6.1.1. Les parties requérantes estiment que le droit de mise au rôle (cumulé) par partie, tel qu'il découle des articles 7 et 9 du décret attaqué, seul ou combiné avec l'indemnité de procédure et les frais de médiation, a pour conséquence que l'accès au juge est limité sans justification raisonnable. Elles soutiennent que la motivation du législateur décréteur qui justifie un droit de mise au rôle (cumulé) par partie requérante ou intervenante est déraisonnable et non fondée.

A.6.1.2. Elles estiment que les arguments évoqués dans les travaux préparatoires relatifs aux frais de procédure ne valent pas pour les droits de mise au rôle perçus globalement par partie requérante dans le cadre d'une requête collective. Elles soulignent qu'en cas de « requête collective », un droit de mise au rôle dépassant 1 400 euros peut facilement être dû, montant qui dépasse l'indemnité de dossier forfaitaire du conseiller

complémentaire. Elles en déduisent que le droit de mise au rôle est en réalité devenu une rétribution, interdite dans le cadre du droit d'accès au juge, ce qui implique que ce droit est en fait limité de manière disproportionnée. Le total des frais par partie requérante est manifestement déraisonnable si l'on prend en compte les liens de connexité entre, d'une part, la demande de suspension et, d'autre part, le recours en annulation et les droits de mise au rôle qui doivent être cumulés dans ce contexte. Elles relèvent qu'il en va de même des droits de mise au rôle pour les parties intervenantes. Elles observent que le droit de mise au rôle par partie est d'autant plus déraisonnable qu'il n'est même pas tenu compte de l'élection de domicile en cas de requête collective. Elles soulignent qu'un droit de mise au rôle par partie requérante, à défaut d'une élection de domicile obligatoire en cas de requête collective, n'aurait par ailleurs pas pour conséquence qu'il y ait moins de problèmes de fonctionnement.

A.6.2. Elles invoquent ensuite la violation du principe d'égalité. Elles constatent que, pour la procédure de recours administratif, le législateur décretaal a opté pour une indemnité de dossier, d'autant que l'organe de recours joint les recours contre une même décision. Elles affirment que les procédures administratives et les procédures juridictionnelles ne sont pas à ce point différentes qu'elles justifieraient une différence de traitement. Elles estiment par conséquent que le droit de mise au rôle par partie requérante au cours de la phase juridictionnelle subséquente n'est pas raisonnablement justifié. Elles ajoutent que ce système est d'autant plus déraisonnable que le droit de mise au rôle dû n'est pas plafonné.

Elles invoquent ensuite un traitement égal de situations inégales en ce que la deuxième partie requérante et les suivantes, dans le cadre d'une requête collective, sont traitées de manière identique par rapport à la première partie requérante. C'est à tort qu'il n'est ainsi pas tenu compte du fait que la procédure est exactement la même pour toutes ces parties. Elles ajoutent que la situation des parties requérantes qui introduisent une requête collective ne diffère pas davantage de celle d'une seule partie requérante qui introduit une requête.

Elles comparent enfin la situation attaquée, s'agissant des droits de mise au rôle, à la réglementation contenue dans le Code judiciaire, qui prévoit uniquement des droits de mise au rôle par dossier. La dérogation au système des droits de mise au rôle par dossier implique, selon les parties requérantes, une restriction disproportionnée du droit d'accès au juge.

A.6.3. Les parties requérantes soutiennent que, compte tenu de l'article 23 de la Constitution, il est déraisonnable d'imposer à toutes les personnes qui se regroupent dans une requête collective en vue de protéger l'environnement de payer séparément un droit de mise au rôle identique. Il est ainsi établi un seuil financier pour les actions collectives visant à la protection de l'environnement.

A.7. Les parties requérantes estiment en outre que le droit de mise au rôle (cumulé) par partie, tel qu'il découle des articles 7 et 9 du décret attaqué, seul ou combiné avec l'indemnité de procédure et les frais de médiation, aboutit à des frais excessifs ou injustes, situation qui a pour conséquence de ne plus faciliter l'accès au juge. Elles ajoutent que les dispositions attaquées posent d'autant plus problème que la Convention d'Aarhus incite toute personne à agir en matière environnementale, notamment par le biais d'actions collectives.

A.8.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 1er, 3 et 6 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE. Par conséquent, les premier, deuxième et troisième moyens, en ce qu'ils sont pris de la violation de ces dispositions, seraient irrecevables.

A.8.2. Les parties requérantes contestent l'exception d'irrecevabilité. Elles estiment que les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 1er, 3 et 6 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE garantissent le droit d'accès au juge et le droit à une bonne administration de la justice, tels qu'ils sont également garantis par les dispositions constitutionnelles invoquées.

A.9.1. Le Gouvernement flamand estime que les articles 7 et 9 attaqués ne portent pas atteinte disproportionnée au droit d'accès au juge.

A.9.2. Il observe en premier lieu que le régime attaqué du droit de mise au rôle par partie requérante ou intervenante n'est pas neuf. Il souligne que la Cour s'est déjà penchée à cet égard sur des griefs identiques. Il ressort de cette jurisprudence qu'un droit de mise au rôle par partie requérante ne porte pas atteinte au droit

d'accès au juge dans la mesure où le montant individuel qui est dû n'est pas excessif et dans la mesure où il existe une possibilité d'assistance juridique gratuite. Il relève en particulier que les parties requérantes ne contestent pas le montant en soi.

A.9.3. Il affirme ensuite qu'il n'est pas déraisonnable d'exiger un droit de mise au rôle cumulé s'il est demandé la suspension et l'annulation par une requête unique. Il ajoute que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi il s'agirait d'un seuil insurmontable ou d'un coût excessif, d'autant que le législateur décrétal a prévu la possibilité d'une exonération des droits de mise au rôle si l'intéressé prouve qu'il dispose de moyens insuffisants.

En ordre subsidiaire, il faut par ailleurs constater qu'une atteinte disproportionnée au droit d'accès au juge peut uniquement résulter d'une lacune dans le décret attaqué du fait qu'il n'existe pas de système dérogatoire en cas de requête unique. Il n'y a dès lors pas lieu d'annuler les dispositions attaquées.

A.9.4. Enfin, l'instauration d'une indemnité de procédure et le règlement des frais de médiation, combinés avec le droit de mise au rôle (cumulé), ne conduisent pas, selon lui, à une autre conclusion.

A.10.1. Le Gouvernement flamand estime également que le régime attaqué résiste au contrôle au regard du principe d'égalité.

A.10.2. Il fait valoir que la comparaison, faite par les parties requérantes, avec la procédure du recours administratif et la procédure juridictionnelle n'est pas valable et que le législateur décrétal a pu s'inspirer de réglementations relatives à une procédure d'annulation auprès d'une juridiction administrative.

A.10.3. Il affirme qu'il n'est pas question d'un traitement inégal de parties requérantes individuelles et de parties requérantes qui participent à une requête collective. En effet, le droit de mise au rôle n'est qu'une contribution limitée aux frais de la procédure, de sorte qu'il s'agit toujours d'une imposition qui, eu égard au principe de l'égalité en matière fiscale, doit être la même pour chacun, que l'on participe ou non à une requête collective. Selon le Gouvernement flamand, il n'existe en l'occurrence aucun lien avec l'indemnité de dossier de 1 400 euros évoquée par les parties requérantes.

#### *Quant au cinquième moyen*

A.11. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 7 du décret attaqué, en ce qu'il prévoit une indemnité de procédure, pour cause de violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe général du raisonnable, avec les articles 1er, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus, avec les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE et avec les articles 144, 145, 151 à 154, 160 et 161 de la Constitution.

A.12.1. Elles estiment, d'une part, que l'indemnité de procédure constitue un nouveau seuil qui entrave sérieusement l'accès au juge. Elles ajoutent qu'il est manifestement déraisonnable d'instaurer une indemnité de procédure en même temps qu'un droit de mise au rôle (cumulé) par partie.

Elles contestent également que cette indemnité vise à inciter les demandeurs à bien réfléchir avant d'introduire un recours. Elles estiment que le fait d'introduire un recours contre une décision de l'autorité constitue un droit et ne saurait en soi constituer une faute pour laquelle l'autorité devrait recevoir une compensation en cas de rejet du recours. Seule une décision illicite de l'autorité constitue une faute qui doit être réparée, en ce compris la réparation des frais d'un conseil. Elles observent que l'indemnité de procédure n'est pas pertinente pour atteindre l'objectif étant donné qu'elle s'applique également en cas de rejet du recours.

A.12.2. Elles estiment d'autre part que le régime décrétal attaqué n'est pas conforme au principe de légalité renforcé contenu aux articles 144, 145, 151 à 154, 160 et 161 de la Constitution et à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elles relèvent que ni le montant de base de l'indemnité de procédure ni les minima et maxima n'ont été fixés par le législateur décrétal, ce qui rend l'habilitation conférée au pouvoir exécutif excessive. Elles ajoutent que le Gouvernement flamand ne peut fixer les éléments essentiels, puisqu'il peut lui-même être partie au procès.

A.13.1. Le Gouvernement flamand fait valoir en premier lieu que les parties requérantes n'exposent pas en quoi la disposition attaquée violerait les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 1er, 3 et 6 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE. Selon lui, les parties requérantes n'exposent pas davantage en quoi les articles 144, 145, 151 à 154, 160 et 161 de la Constitution contiendraient un principe de légalité renforcé. En ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions, le cinquième moyen serait dès lors irrecevable.

A.13.2. Les parties requérantes contestent l'exception d'irrecevabilité. Elles estiment que les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 1er, 3 et 6 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE garantissent le droit d'accès au juge et le droit à une bonne administration de la justice, tels qu'ils sont également garantis par les dispositions constitutionnelles invoquées.

A.14. Le Gouvernement flamand observe qu'il est légitime d'inciter à la prudence lors de l'introduction de procédures. Il ne voit pas pourquoi une autorité qui est injustement obligée de se défendre en droit n'aurait pas droit à une indemnité. Il ajoute que le principe de l'indemnité de procédure dans le cadre de procédures devant des juridictions administratives a déjà été expressément admis dans la jurisprudence de la Cour.

Il estime en outre que le régime actuellement en cause n'est pas déraisonnable. Il précise que le Conseil pour les contestations des autorisations peut diminuer ou augmenter de manière autonome et motivée l'indemnité fixée par le Gouvernement flamand, compte tenu des maxima et minima légaux, de la capacité contributive de la partie qui succombe, de la complexité du dossier et du caractère manifestement déraisonnable de la situation. Il est également prévu une réglementation au cas où plusieurs parties succombent. Il ajoute que le fait de prévoir une indemnité de procédure augmente aussi l'efficacité, du fait qu'il n'est plus nécessaire de mener une procédure distincte afin de récupérer les frais.

A.15. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand ne voit pas en quoi la fixation des montants constitue un élément essentiel de l'indemnité de procédure, parce que, d'une part, le législateur décretaal a déjà indiqué qu'il s'agit d'une indemnisation forfaitaire des frais et honoraires d'avocat et que, d'autre part, le juge peut y déroger dans certains cas. Le fait qu'il peut lui-même être partie concernée n'y change rien.

#### *Quant au sixième moyen*

A.16. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 10 et 16 du décret attaqué pour cause de violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe général du raisonnable, avec les articles 1er, 3, 6, 9 et 11 de la Convention d'Aarhus et avec les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE.

A.17. Elles relèvent qu'avant le régime attaqué, la médiation était gratuite et aucune indemnité de procédure n'était réclamée, de sorte que les dispositions attaquées impliquent un recul. Elles estiment que rien ne justifie que des frais de médiation soient portés en compte, d'autant qu'il s'agit d'un médiateur interne qui est déjà rémunéré par l'autorité flamande et que la médiation soulage le travail du juge. Selon elles, il n'y a pas lieu d'indemniser des frais. Elles ajoutent que l'intervention du médiateur flamand est gratuite, si bien que le principe d'égalité est violé si l'on porte en compte des frais de médiation.

A.18.1. Le Gouvernement flamand fait valoir en premier lieu que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 1er, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE. En ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions, le sixième moyen serait dès lors irrecevable.

A.18.2. Les parties requérantes contestent l'exception d'irrecevabilité. Elles estiment que les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de

l'Union européenne, les articles 1er, 3 et 6 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE garantissent le droit d'accès au juge et le droit à une bonne administration de la justice, tels qu'ils sont également garantis par les dispositions constitutionnelles invoquées.

A.19. Selon le Gouvernement flamand, il n'est pas déraisonnable que les frais de médiation ne soient pas couverts par le droit de mise au rôle. Il est dès lors raisonnable que ces frais fassent partie des frais d'instance « externalisables ». Il souligne que le droit de mise au rôle est en effet un impôt qui ne couvre pas les frais de médiation. Il ajoute que l'imputation de ces frais ne constitue pas davantage une entrave pour celui qui souhaite soumettre un litige au juge. Il estime qu'il n'est pas déraisonnable de porter en compte des frais de médiation et qu'il ne s'agit pas davantage d'un recul manifeste. Il relève que la médiation sert à résoudre un litige de manière alternative et satisfaisante et a pour conséquence qu'aucune indemnité de procédure n'est due en cas d'accord.

Il ajoute qu'en cas d'accord validé, les frais sont répartis de manière égale entre les parties et qu'à défaut d'accord ou de validation, les frais de médiation sont uniquement imputés à la partie qui succombe. Etant donné qu'en cas d'accord de médiation, les frais seront globalement moins élevés, le principe de *standstill* n'est, selon lui, pas davantage violé.

A.20. Enfin, il estime que le principe d'égalité n'est pas violé, au motif que le contexte de la médiation dans le cadre de la procédure juridictionnelle intentée à la demande des deux parties n'est pas comparable au contexte du traitement des plaintes auprès du médiateur flamand. Ainsi, le traitement des plaintes auprès du médiateur flamand porte uniquement sur des organes administratifs au niveau flamand et il n'implique pas l'engagement de mettre fin à la procédure.

#### *Quant au septième moyen*

A.21. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 11 du décret attaqué pour cause de violation des articles 10, 11, 13, 23 et 27 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et avec le principe général du raisonnable, avec les articles 1er, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus et avec les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE.

A.22.1. Elles font valoir, d'une part, que le fait que le décret autorise les juridictions à n'examiner tous les moyens invoqués que si la juridiction juge que leur examen peut être utile lorsque l'administration prend une nouvelle décision ou pose un autre acte est inconstitutionnel parce que la réponse d'un juge à tous les moyens est tout aussi importante, même lorsqu'une nouvelle décision ou un autre acte n'est pas nécessaire.

A.22.2.1. Elles font valoir, d'autre part, que le texte même de la disposition attaquée, méconnaissant ainsi le principe d'égalité et le droit d'accès au juge, n'exclut pas les moyens d'office de l'application de la règle relative à l'intérêt à invoquer un moyen, le législateur décrétoal n'ayant dès lors pas prévu une garantie minimale en matière de protection juridique adéquate. Selon elles, les travaux préparatoires ne permettent pas de retenir une autre interprétation des dispositions décrétoales.

A.22.2.2. La disposition attaquée porte selon elles, en outre, une atteinte discriminatoire au droit d'accès au juge dans le chef des associations qui défendent un intérêt collectif, ce qui, d'une part, aboutit à une différence injustifiée entre les parties requérantes selon que l'irrégularité invoquée a ou non des conséquences pratiques pour leur situation personnelle et selon que les parties requérantes peuvent ou non démontrer que l'irrégularité invoquée peut avoir une incidence sur la portée de la décision prise et, d'autre part, implique un recul considérable au niveau de la protection de l'environnement.

Ainsi, une association qui poursuit un intérêt collectif peut uniquement invoquer des moyens auxquels elle a un intérêt personnel et ne peut donc plus invoquer des irrégularités qui causent un préjudice à l'intérêt collectif, ce qui, selon les parties requérantes, serait contraire aux objectifs et à l'article 11 de la directive 2011/92/UE et à la Convention d'Aarhus.

A.23.1. Le Gouvernement flamand fait valoir en premier lieu que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient l'article 27 de la Constitution, les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les

articles 1er, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE. En ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions, le septième moyen ne serait dès lors pas recevable.

A.23.2. Les parties requérantes contestent l'exception d'irrecevabilité. Elles estiment que les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 1er, 3 et 6 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE garantissent le droit d'accès au juge et le droit à une bonne administration de la justice, tels qu'ils sont également garantis par les dispositions constitutionnelles invoquées.

A.24. Le Gouvernement flamand estime en outre, quant au fond, qu'une première partie du régime attaqué vise à renforcer la motivation des arrêts d'annulation et à éviter les carrousels de dossiers. Il ajoute que le fait que la mesure soit limitée aux cas où la juridiction estime que l'examen de tous les moyens invoqués peut être utile à la lumière de cet objectif n'est pas déraisonnable. La critique des parties requérantes selon laquelle un examen est « tout aussi important » dans les cas où une nouvelle décision ou un autre acte ne s'impose pas constitue une critique d'opportunité, au sujet de laquelle la Cour ne peut pas se prononcer.

A.25. En ce qui concerne la règle relative à l'intérêt au moyen invoqué, il affirme qu'il s'agit d'une règle générale que l'on retrouve également dans le régime de la procédure devant le Conseil d'Etat. Il relève ensuite que la jurisprudence reconnaît le principe selon lequel, pour invoquer des moyens qui découlent de règles qui touchent à l'ordre public, il ne faut pas justifier d'un intérêt. Il estime qu'il ne peut dès lors être déduit du silence du législateur décréteur, pour ce qui est d'invoquer la violation de règles qui touchent à l'ordre public, que ce principe ne serait plus applicable. Il ne peut être reproché au législateur décréteur de ne pas avoir jugé utile de consacrer ce principe dans un décret, d'autant que la règle attaquée n'est pas applicable aux moyens qui touchent à l'ordre public.

Le Gouvernement flamand relève également qu'il n'est pas question d'une différence de traitement injustifiée entre les parties requérantes selon qu'elles défendent un intérêt personnel ou un intérêt collectif. En effet, la disposition ne doit pas être interprétée en ce sens qu'une association qui défend un intérêt collectif, lorsqu'elle invoque des moyens, ne peut plus invoquer que son intérêt personnel. L'exigence d'un intérêt ne peut être appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste.

#### *Quant au huitième moyen*

A.26. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 14 du décret attaqué pour cause de violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.27. Elles estiment que la règle attaquée selon laquelle seuls des moyens invoqués dans la requête en annulation peuvent être invoqués dans une demande de suspension ultérieure après l'expiration du délai de recours viole le droit d'accès au juge. Elles relèvent que les parties requérantes ne peuvent donc, au cours de la procédure de suspension, invoquer des moyens pris à la suite de la consultation du dossier administratif, ni soulever des moyens d'office, alors que ceux-ci peuvent être invoqués au cours de la procédure d'annulation. Elles font valoir que cette règle décréteurale n'est susceptible d'aucune justification raisonnable.

A.28.1. Le Gouvernement flamand fait valoir en premier lieu que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient l'article 23 de la Constitution et les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. En ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions, le huitième moyen serait dès lors irrecevable.

A.28.2. Les parties requérantes contestent l'exception d'irrecevabilité. Elles estiment que les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 1er, 3 et 6 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE garantissent le droit d'accès au juge et le droit à une bonne administration de la justice, tels qu'ils sont également garantis par les dispositions constitutionnelles invoquées.

A.29. Le Gouvernement flamand estime que la règle attaquée – qui s'applique par ailleurs uniquement lorsqu'une demande de suspension est introduite en dehors du délai de recours de quarante-cinq jours prévu par



le décret – tend à éviter une prolongation abusive du délai de recours prévu par le décret sans que soient invoquées des circonstances qui auraient empêché les parties de développer déjà ces moyens dans la requête en annulation. Il relève que la disposition attaquée ne porte pas atteinte au principe généralement admis selon lequel les moyens dont le fondement n'apparaît qu'ultérieurement ou les moyens d'ordre public peuvent encore être invoqués ultérieurement.

*Quant au neuvième moyen*

A.30. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 12 et 13 du décret attaqué pour cause de violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe général du raisonnable et avec les articles 1er, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus.

A.31.1. Elles estiment que le droit d'accès au juge et l'exigence d'un délai raisonnable impliquent également l'exécution d'arrêts et que le législateur décrétoal doit dès lors prévoir des moyens de défense contre l'inertie après un arrêt d'annulation.

A.31.2. Elles affirment, d'une part, que le fait de prévoir un délai d'ordre pour prendre une mesure de réparation après une décision du juge constitue un recul de la protection juridique et dès lors une violation du droit d'accès au juge. Il en serait d'autant plus ainsi qu'après une décision juridictionnelle, il n'est plus possible de demander une astreinte. Elles estiment, d'autre part, que l'impossibilité de demander une astreinte après un arrêt d'annulation viole le droit d'accès au juge. Du fait de la disposition attaquée, il est uniquement possible de demander une astreinte préventive et non plus une astreinte curative devant la même juridiction, de sorte que les parties requérantes qui sont confrontées à des circonstances qui justifieraient une astreinte mais qui n'ont pas pu démontrer ces circonstances ou les rendre suffisamment plausibles avant le prononcé d'un arrêt d'annulation seraient discriminées. L'argument selon lequel il est possible de s'adresser à un autre juge serait du reste manifestement déraisonnable à la lumière des économies de procédure que le législateur décrétoal veut réaliser.

A.32.1. Le Gouvernement flamand fait valoir en premier lieu que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 1er, 3 et 6 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE. En ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions, le neuvième moyen serait dès lors irrecevable.

A.32.2. Les parties requérantes contestent l'exception d'irrecevabilité. Elles affirment que les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 1er, 3 et 6 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE garantissent le droit d'accès au juge et le droit à une bonne administration de la justice, qui sont également garantis par les dispositions constitutionnelles invoquées.

A.33. Le Gouvernement flamand estime ensuite que le règlement du caractère des délais pour prendre une décision en matière de réparation n'est pas lié au contrôle juridictionnel et ne relève donc pas du droit d'accès au juge. Selon lui, le principe de *standstill* ne saurait être violé, étant donné qu'il n'est nullement question d'un recul et, en ordre subsidiaire, qu'il existe des motifs d'intérêt général pouvant justifier la mesure. Il observe que des arrêts récents du Conseil d'Etat relatifs à l'interprétation du caractère du délai pour prendre une décision en matière de réparation comme étant un délai de forclusion ne sont pas conformes à la volonté du législateur décrétoal. Il affirme en effet que le législateur décrétoal, afin de remédier à l'insécurité juridique, a expressément voulu préciser, par cette mesure, qu'il s'agit d'un délai d'ordre. Il ajoute qu'il existe encore des garanties quant aux suites à réserver à un arrêt d'annulation, comme la possibilité d'assortir le délai d'une astreinte.

A.34. En ce qui concerne la procédure d'astreinte, le Gouvernement flamand estime que le législateur décrétoal a uniquement voulu rendre l'instrument de contrainte plus efficace du fait que l'astreinte peut être imposée immédiatement dans l'arrêt d'annulation sans procédure supplémentaire. Auparavant, il fallait d'abord sommer l'administration et attendre trois mois pour demander une astreinte pour non-exécution. La figure juridique de l'astreinte préventive constitue dès lors une simplification et n'est donc pas déraisonnable. Il

observe aussi que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi certaines catégories de personnes feraient l'objet d'une différence de traitement.

En ordre subsidiaire, il estime qu'une éventuelle atteinte disproportionnée au droit d'accès à un juge serait plutôt la conséquence d'une lacune dans la législation décrétole, ce qui ne doit pas aboutir à une annulation de la disposition attaquée.

#### *Quant au dixième moyen*

A.35. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 14 du décret attaqué pour cause de violation des articles 7bis, 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 1er, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus, avec l'article 11 de la directive 2011/92/UE, avec le principe de l'autorité de la chose jugée et avec le principe du délai raisonnable.

A.36. Elles estiment qu'il est déraisonnable d'appliquer pleinement les conditions cumulatives pour la suspension en cas de contestation d'une nouvelle décision identique ou analogue après un arrêt d'annulation. L'obligation de démontrer l'urgence ne saurait s'appliquer si les moyens sérieux reposent sur la violation de l'autorité de la chose jugée. La garantie du respect de l'autorité de la chose jugée porte sur un aspect du droit d'accès au juge. Elles constatent que, dans le cadre de procédures auprès d'autres juridictions, l'urgence n'est pas toujours requise, et elles invoquent par conséquent la violation du principe d'égalité. Elles comparent le régime attaqué avec le régime contenu à l'article 16ter de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à l'article 5ter de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises et à l'article 20 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

A.37.1. Le Gouvernement flamand fait valoir en premier lieu que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient l'article 7bis de la Constitution, les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 1er, 3 et 6 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE. En ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions, le dixième moyen serait dès lors irrecevable.

A.37.2. Les parties requérantes contestent l'exception d'irrecevabilité. Elles estiment que les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 1er, 3 et 6 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE garantissent le droit d'accès au juge et le droit à une bonne administration de la justice, tels qu'ils sont également garantis par les dispositions constitutionnelles invoquées.

A.38.1. Le Gouvernement flamand fait ensuite valoir que les conditions relatives à la demande de suspension n'ont pas été modifiées par la disposition attaquée. La condition relative à l'urgence reste inchangée, de sorte qu'il ne saurait être question d'un recul, ni d'une violation du principe de *standstill*.

A.38.2. Il observe en outre que les comparaisons avec les procédures devant le Conseil d'Etat et la Cour constitutionnelle ne sont pas valables. Il relève, d'une part, la différence au niveau du contexte et du contentieux et, d'autre part, le fait que ces procédures émanent d'autres législateurs compétents. Il n'aperçoit par ailleurs pas pourquoi le législateur décrétole ne pourrait exiger l'urgence dans le cadre d'une procédure exceptionnelle telle que la procédure de suspension.

#### *Quant au quatrième moyen*

A.39. Les parties requérantes demandent l'annulation des dispositions attaquées pour cause de violation de l'article 23 de la Constitution, de la Convention d'Aarhus et du droit d'accès au juge.

A.40. Elles estiment que le droit d'accès au juge ne peut être limité que de manière exceptionnelle ou dans des circonstances particulières. Il faut en outre prendre en compte les effets cumulés des mesures limitatives distinctes, même si toute mesure ne conduit pas en soi à une restriction disproportionnée du droit d'accès. Elles font valoir que les dispositions attaquées entraînent plusieurs restrictions distinctes qui aboutissent globalement à

une violation en raison du coût global de la procédure : (1) le droit de mise au rôle majoré considéré en soi, (2) le droit de mise au rôle par partie requérante, (3) le droit de mise au rôle cumulé, (4) le droit de mise au rôle par partie intervenante par demande et (5) l'imputation des frais, en ce compris le droit de mise au rôle, les frais de médiation et l'indemnité de procédure. Il est dès lors question d'une réduction considérable du niveau de protection.

A.41.1. Le Gouvernement flamand relève en premier lieu que les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient la Convention d'Aarhus.

A.41.2. Les parties requérantes contestent l'exception d'irrecevabilité. Elles estiment que les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 1er, 3 et 6 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE garantissent le droit d'accès au juge et le droit à une bonne administration de la justice, tels qu'ils sont également garantis par les dispositions constitutionnelles invoquées.

A.42. Le Gouvernement flamand se réfère à sa défense concernant les autres moyens et estime pour les raisons qui y sont invoquées qu'une appréciation globale ne peut amener à la conclusion que les dispositions attaquées seraient inconstitutionnelles.

- B -

### *Quant au décret attaqué*

B.1. Les dispositions attaquées tendent à modifier le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes (ci-après : le décret du 4 avril 2014).

B.2. Par le décret attaqué, le législateur décrétoal entendait, d'une part, « optimiser davantage l'application des règles existantes en matière d'organisation et de procédure en vue d'une administration de la justice orientée encore plus vers des solutions » et, d'autre part, « poursuivre l'harmonisation des règles en la matière en vue de l'entrée en vigueur du permis d'environnement » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 777/1, p. 2, et n° 777/3, p. 11). Pour ce faire, il s'est basé sur les problèmes et recommandations évoqués dans les rapports annuels successifs du Conseil pour les contestations des autorisations et du Service des juridictions administratives (*ibid.*).

### *Quant à la recevabilité du recours et des moyens*

B.3. Le Gouvernement flamand invoque l'irrecevabilité partielle du recours en ce que les parties requérantes demandent formellement l'annulation des articles 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14

et 16 du décret attaqué dans leur ensemble, alors que, sur la base des griefs exposés, la portée réelle du recours se limite à des mots ou paragraphes des dispositions attaquées.

Il observe également que la majorité des moyens invoqués sont à tout le moins partiellement irrecevables à défaut d'exposer en quoi les dispositions attaquées violeraient les articles 7*bis*, 23, 27, 144, 145, 151 à 154, 160 et 161 de la Constitution, les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, les articles 1er, 3 et 6 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (ci-après : la directive 2011/92/UE).

B.4. En vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la requête doit contenir un exposé des faits et des moyens.

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

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

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

les normes de référence invoquées dans les moyens et aux normes de référence au sujet desquelles il est exposé en quoi elles seraient violées.

B.5. Les parties requérantes prennent leurs moyens, en ordre principal, de la violation, par les articles 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14 et 16 du décret attaqué, des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec les articles 1er, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus et avec les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE.

B.6. Les parties requérantes n'exposent pas en quoi les dispositions attaquées violeraient les articles 7*bis*, 27, 144, 145, 151 à 154, 160 et 161 de la Constitution, l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, les articles 3 et 6 de la Convention d'Aarhus et les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE.

En ce qu'ils sont pris de la violation de ces dispositions, les moyens ne sont pas recevables.

B.7.1. L'article 13 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

[...]

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

[...] ».

B.7.2. L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable, par un tribunal indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil, soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle. Le jugement doit être rendu publiquement, mais l'accès de la salle d'audience peut être interdit à la presse et au public pendant la totalité ou une partie du procès dans l'intérêt de la moralité, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, lorsque les intérêts des mineurs ou la protection de la vie privée des parties au procès l'exigent, ou dans la mesure jugée strictement nécessaire par le tribunal, lorsque dans des circonstances spéciales la publicité serait de nature à porter atteinte aux intérêts de la justice ».

L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

B.7.3. L'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne dispose :

« Toute personne dont les droits et libertés garantis par le droit de l'Union ont été violés a droit à un recours effectif devant un tribunal dans le respect des conditions prévues au présent article.

Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement, publiquement et dans un délai raisonnable par un tribunal indépendant et impartial, établi préalablement par la loi. Toute personne a la possibilité de se faire conseiller, défendre et représenter.

Une aide juridictionnelle est accordée à ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, dans la mesure où cette aide serait nécessaire pour assurer l'effectivité de l'accès à la justice ».

B.7.4. L'article 1er de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement dispose :

« Afin de contribuer à protéger le droit de chacun, dans les générations présentes et futures, de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être, chaque Partie garantit les droits d'accès à l'information sur l'environnement, de participation du public au processus décisionnel et d'accès à la justice en matière d'environnement conformément aux dispositions de la présente Convention ».

L'article 9 de la même Convention dispose :

« 1. Chaque Partie veille, dans le cadre de sa législation nationale, à ce que toute personne qui estime que la demande d'informations qu'elle a présentée en application de l'article 4 a été ignorée, rejetée abusivement, en totalité ou en partie, ou insuffisamment prise en compte ou qu'elle n'a pas été traitée conformément aux dispositions de cet article, ait la possibilité de former un recours devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi.

Dans les cas où une Partie prévoit un tel recours devant une instance judiciaire, elle veille à ce que la personne concernée ait également accès à une procédure rapide établie par la loi qui soit gratuite ou peu onéreuse, en vue du réexamen de la demande par une autorité publique ou de son examen par un organe indépendant et impartial autre qu'une instance judiciaire.

Les décisions finales prises au titre du présent paragraphe 1 s'imposent à l'autorité publique qui détient les informations. Les motifs qui les justifient sont indiqués par écrit, tout au moins lorsque l'accès à l'information est refusé au titre du présent paragraphe.

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

a) ayant un intérêt suffisant pour agir

ou, sinon,

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

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

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

organisations sont également réputées avoir des droits auxquels il pourrait être porté atteinte au sens de l'alinéa b) ci-dessus.

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

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

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

5. Pour rendre les dispositions du présent article encore plus efficaces, chaque Partie veille à ce que le public soit informé de la possibilité qui lui est donnée d'engager des procédures de recours administratif ou judiciaire, et envisage la mise en place de mécanismes appropriés d'assistance visant à éliminer ou à réduire les obstacles financiers ou autres qui entravent l'accès à la justice ».

B.8.1. Il ressort des autres normes de contrôle mentionnées dans les moyens et de l'exposé des moyens dans la requête que les griefs des parties requérantes reviennent en substance à critiquer le fait que les dispositions attaquées, prises isolément ou conjointement, limiteraient le droit d'accès au juge en matière environnementale d'une manière disproportionnée en prévoyant, en ce qui concerne la procédure, d'une part, des seuils financiers excessifs (le droit de rôle cumulé par partie et par recours, l'indemnité de procédure et les frais de médiation) et, d'autre part, un certain nombre d'exigences concernant la recevabilité des moyens (l'exigence d'un intérêt, la limitation des moyens en cas de demande de suspension après l'expiration du délai de recours), la motivation (motivation plus étendue) et l'exécution des arrêts (délai d'ordre pour prendre une décision de réparation ordonnée, limitation à une astreinte préventive et absence de conditions de suspension particulières en cas de décisions identiques à la suite d'un arrêt d'annulation), ce qui porterait également atteinte à l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution.



B.8.2. Par ailleurs, il peut être déduit de la requête que les griefs des parties requérantes impliquent également que certaines dispositions établissent des identités ou des différences de traitement sans qu'existerait pour ce faire une justification raisonnable. En ce qui concerne les droits de rôle, il serait constaté d'abord une différence de traitement des parties requérantes devant le Conseil pour les contestations des autorisations et la Cour environnementale de la Région flamande par rapport aux demandeurs dans des procédures civiles et des procédures de recours administratif. Ensuite, il existerait une identité de traitement de parties requérantes individuelles et de parties requérantes collectives, bien qu'elles se trouvent dans des situations distinctes. En ce qui concerne les frais de médiation, il existerait une différence de traitement de parties dans une médiation dans le cadre d'une procédure juridictionnelle par rapport aux parties dans une médiation auprès du Médiateur flamand. Il existerait également une identité de traitement de situations différentes en ce que les parties requérantes devraient, comme pour tous les autres moyens, justifier d'un intérêt à invoquer des moyens d'ordre public. Enfin, en ce qui concerne la condition de suspension en urgence, il existerait une identité de traitement de situations différentes en ce que cette condition continue de s'appliquer pleinement en cas de contestation de nouveaux actes administratifs identiques ou analogues intervenus à la suite d'un arrêt d'annulation.

*Quant aux seuils financiers (droits de rôle, indemnité de procédure et frais découlant de la médiation)*

B.9.1. Les premier, deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les dispositions mentionnées en B.7, en ce que les articles 7, 9, 10 et 16, attaqués, imposeraient des seuils financiers excessifs à certaines catégories de justiciables.

B.9.2. L'article 7 du décret attaqué dispose :

« A l'article 21 du [...] décret [du 4 avril 2014], les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 1er est remplacé par ce qui suit :

‘ § 1er. Le droit de mise au rôle dû par partie requérante lors de l'introduction d'une requête en annulation, s'élève à 200 euros.

Le droit de mise au rôle dû par partie requérante lors de l'introduction d'une requête en suspension, introduite conformément à l'article 40, § 1er ou § 2, s'élève à 100 euros.

Le droit de mise au rôle dû par partie intervenante lors de l'introduction d'une requête en intervention, s'élève à 100 euros par action dans laquelle une requête en intervention est introduite, que l'intervention s'applique à une demande d'annulation ou à une demande de suspension, introduite conformément à l'article 40, § 1er et § 2. »;

[...]

5° il est inséré un paragraphe 7, rédigé comme suit :

‘ § 7. Le Conseil pour les Contestations des Autorisations peut octroyer, à la demande d'une partie, une indemnité de procédure, qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires de l'avocat de la partie qui a succombé sur le fond.

Le Gouvernement flamand arrête les montants de base et les montants minimaux et maximaux de l'indemnité de procédure.

Le Conseil pour les Contestations des Autorisations peut réduire ou augmenter l'indemnité de manière motivée, sans toutefois dépasser les montants minimaux et maximaux fixés par le Gouvernement flamand. Dans son évaluation, il tient compte :

1° de la capacité financière de la partie succombante, pour réduire le montant de l'indemnité;

2° de la complexité de l'affaire;

3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au montant minimal arrêté par le Gouvernement flamand, sauf en cas d'une situation manifestement déraisonnable. Dans ce cas, le Conseil pour les Contestations des Autorisations motive sa décision de réduction ou d'augmentation par des raisons spéciales.

Si plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une ou de plusieurs parties succombantes, le montant de l'indemnité s'élève au maximum au double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle le bénéficiaire qui a le droit d'exiger l'indemnité la plus élevée, peut prétendre. Elle est répartie parmi les parties par le Conseil pour les Contestations des Autorisations.

Les parties intervenantes ne peuvent pas être tenues au paiement de l'indemnité de procédure ou bénéficier de cette indemnité.

Aucune partie ne peut être tenue au paiement de l'indemnité de procédure ou bénéficier de cette indemnité, si la procédure visée à l'article 42, aboutit à un accord de médiation validé. » ».

L'article 21 du décret du 4 avril 2014, tel qu'il a été modifié par l'article 7 attaqué, dispose :

« § 1er. Le droit de mise au rôle dû par partie requérante lors de l'introduction d'une requête en annulation, s'élève à 200 euros.

Le droit de mise au rôle dû par partie requérante lors de l'introduction d'une requête en suspension, introduite conformément à l'article 40, § 1er ou § 2, s'élève à 100 euros.

Le droit de mise au rôle dû par partie intervenante lors de l'introduction d'une requête en intervention, s'élève à 100 euros par action dans laquelle une requête en intervention est introduite, que l'intervention s'applique à une demande d'annulation ou à une demande de suspension, introduite conformément à l'article 40, § 1er et § 2.

[...]

§ 3. La partie requérante ou la partie intervenante qui démontre que ses revenus sont insuffisants, est exemptée du paiement de quelconque droit de mise au rôle.

La partie requérante ou la partie intervenante adresse à cet effet une demande au Conseil pour les Contestations des Autorisations, simultanément avec l'introduction de sa requête.

A défaut des pièces justificatives, visées à l'alinéa premier, le greffier les demande à la partie requérante ou intervenante. Le greffier ne demande toutefois pas ces pièces justificatives en cas d'une demande de suspension, introduite conformément à l'article 40, § 2.

Les pièces justificatives sont transmises dans un délai de huit jours qui prend cours le jour suivant celui de la notification de l'envoi sécurisé, visée à l'alinéa trois.

En cas de transmission tardive des pièces justificatives, visées à l'alinéa quatre, la partie requérante ou intervenante est censée renoncer à sa demande d'exemption du droit de mise au rôle.

L'insuffisance des revenus est jugée conformément à l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire.

§ 4. Des requêtes collectives donnent lieu au paiement d'autant de fois le droit qu'il y a des parties requérantes.

Des requêtes collectives en intervention donnent lieu au paiement d'autant de fois le droit qu'il y a des parties intervenantes.

[...]

§ 7. Le Conseil pour les Contestations des Autorisations peut octroyer, à la demande d'une partie, une indemnité de procédure, qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires de l'avocat de la partie qui a succombé [lire : qui obtient gain de cause] sur le fond.

Le Gouvernement flamand arrête les montants de base et les montants minimaux et maximaux de l'indemnité de procédure.

Le Conseil pour les Contestations des Autorisations peut réduire ou augmenter l'indemnité de manière motivée, sans toutefois dépasser les montants minimaux et maximaux fixés par le Gouvernement flamand. Dans son évaluation, il tient compte :

1° de la capacité financière de la partie succombante, pour réduire le montant de l'indemnité;

2° de la complexité de l'affaire;

3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

Si la partie succombante bénéficie de l'aide juridique de deuxième ligne, l'indemnité de procédure est fixée au montant minimal arrêté par le Gouvernement flamand, sauf en cas d'une situation manifestement déraisonnable. Dans ce cas, le Conseil pour les Contestations des Autorisations motive sa décision de réduction ou d'augmentation par des raisons spéciales.

Si plusieurs parties bénéficient de l'indemnité de procédure à charge d'une ou de plusieurs parties succombantes, le montant de l'indemnité s'élève au maximum au double de l'indemnité de procédure maximale à laquelle le bénéficiaire qui a le droit d'exiger l'indemnité la plus élevée, peut prétendre. Elle est répartie parmi les parties par le Conseil pour les Contestations des Autorisations.

Les parties intervenantes ne peuvent pas être tenues au paiement de l'indemnité de procédure ou bénéficier de cette indemnité.

Aucune partie ne peut être tenue au paiement de l'indemnité de procédure ou bénéficier de cette indemnité, si la procédure visée à l'article 42, aboutit à un accord de médiation validé ».

L'article 9 du décret attaqué insère un nouvel article 31/1 dans le décret du 4 avril 2014, qui dispose :

« § 1er. Le droit de mise au rôle dû par partie requérante lors de l'introduction d'une requête en annulation, s'élève à 100 euros.

§ 2. La partie requérante qui démontre que ses revenus sont insuffisants, est exemptée du paiement de quelconque droit de mise au rôle.

La partie requérante adresse à cet effet une demande à la Cour environnementale de la Région flamande, simultanément avec l'introduction de sa requête.

Si les pièces justificatives, visées à l'alinéa 1er, font défaut, le greffier les demande par envoi sécurisé à la partie requérante.

Les pièces justificatives sont transmises dans un délai de huit jours qui prend cours le jour suivant celui de la notification de l'envoi sécurisé, visée à l'alinéa trois.

Si les pièces justificatives ne sont pas transmises dans le délai, visé à l'alinéa 4, la partie requérante est censée renoncer à sa demande d'exemption du droit de mise au rôle.

L'insuffisance des revenus est jugée conformément à l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire.

§ 3. Des requêtes collectives donnent lieu au paiement d'autant de fois le droit qu'il y a des parties requérantes.

[...] ».

L'article 10 du décret attaqué dispose :

« A l'article 33 du même décret, modifié par le décret du 3 juillet 2015, les modifications suivantes sont apportées :

1° l'alinéa deux est abrogé;

2° l'alinéa cinq existant, qui devient l'alinéa quatre, est remplacé par ce qui suit :

‘ En ce qui concerne le Conseil pour les Contestations des Autorisations, les frais comprennent également le droit de mise au rôle et l'indemnité de procédure, visés à l'article 21, ainsi que les frais, visés à l'article 42, § 5. ’;

3° il est ajouté un alinéa, rédigé comme suit :

‘ En ce qui concerne la Cour environnementale de la Région flamande, les frais comprennent également le droit de mise au rôle, visé à l'article 31/1. ’ ».

L'article 33 du décret du 4 avril 2014, tel qu'il a été modifié par l'article 10 du décret attaqué, dispose :

« Dans son arrêt, une juridiction administrative flamande porte l'ensemble ou une partie des frais à charge de la partie qui a succombé sur le fond.

Lorsque l'article 34 s'applique, une juridiction administrative flamande porte l'ensemble ou une partie des frais à charge de la partie défenderesse.

Ces frais comprennent :

1° les indemnités des témoins;

2° les frais et honoraires de l’instruction des experts;

3° les frais de la publication conformément à l’article 47, sauf en ce qui concerne le Conseil des Contestations électorales.

En ce qui concerne le Conseil pour les Contestations des Autorisations, les frais comprennent également le droit de mise au rôle et l’indemnité de procédure, visés à l’article 21, ainsi que les frais, visés à l’article 42, § 5.

En ce qui concerne la Cour environnementale de la Région flamande, les frais comprennent également le droit de mise au rôle, visé à l’article 31/1 ».

L’article 16 du décret attaqué dispose :

« A l’article 42 du même décret, les modifications suivantes sont apportées :

[...]

2° dans le paragraphe 3, il est inséré entre les alinéas premier et deux un nouvel alinéa, rédigé comme suit :

‘ Si l’accord de médiation est ratifié, les frais tels que visés à l’article 33, alinéas 3 et 4, sont répartis de manière égale sur les parties, par dérogation à l’article 33, alinéa 1er, sauf disposition contraire dans l’accord de médiation. ’;

3° dans le paragraphe 4, 2°, le membre de phrase ‘ paragraphe 3, alinéa trois ’ est remplacé par le membre de phrase ‘ paragraphe 3, alinéa quatre ’;

4° le paragraphe 5 est complété par le membre de phrase ‘ , ainsi que les frais résultant de la médiation ’. ».

L’article 42 du décret du 4 avril 2014, tel qu’il a été modifié par l’article 16 attaqué, dispose :

« § 1er. Concernant la résolution d’une contestation portée devant le Conseil pour les Contestations des Autorisations, le Conseil peut, sur la demande conjointe des parties ou à sa propre initiative mais moyennant l’accord des parties, ordonner une médiation par le biais d’un interlocutoire tant que le recours n’a pas été mis en délibéré.

[...]

§ 3. Si la médiation aboutit à un accord de médiation, les parties peuvent ou un d’entre eux peut demander au Conseil pour les Contestations des Autorisations de valider cet accord.

Si l’accord de médiation est ratifié, les frais tels que visés à l’article 33, alinéas 3 et 4, sont répartis de manière égale sur les parties, par dérogation à l’article 33, alinéa 1er, sauf disposition contraire dans l’accord de médiation.

Le Conseil pour les Contestations des Autorisations peut uniquement refuser la validation lorsque l'accord est contraire à l'ordre public, à la réglementation ou aux prescriptions urbanistiques.

A défaut d'un accord de médiation ou lorsque le Conseil pour les Contestations des Autorisations constate que les conditions essentielles pour une médiation réussie ne sont pas ou ne sont plus remplies, la continuation de la procédure juridictionnelle sera ordonnée par le biais d'un interlocutoire.

[...]

§ 5. Le Gouvernement flamand arrête les exigences formelles auxquelles une demande de médiation doit répondre, la possibilité de régularisation de ces exigences et les délais de la médiation, ainsi que toutes mesures complémentaires concernant l'organisation de la médiation, ainsi que les frais résultant de la médiation ».

B.10.1. Le droit d'accès au juge est un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Ce droit peut faire l'objet de limitations, y compris de nature financière, pour autant que ces limitations ne portent pas atteinte au droit à l'accès à un juge dans sa substance même. L'introduction de règles financières est de nature à décourager les procédures non fondées et les frais excessifs et participe d'une bonne administration de la justice et de la sauvegarde des intérêts et droits d'autrui, parmi lesquels l'Etat en tant que partie au procès (CEDH, 18 juillet 2013, *Klauz c. Croatie*, § 85; 6 septembre 2016, *Cindrić et Bešlić c. Croatie*, § 96).

En soi, l'instauration d'un droit de rôle, d'une indemnité de procédure ou d'autres frais, ou plus généralement la règle selon laquelle la partie qui succombe supporte tous les frais et risque donc de devoir payer ces droits de rôle, cette indemnité de procédure ou d'autres frais de procédure, ne porte pas atteinte à ce droit, pour autant qu'il ne soit pas imposé de charge excessive à une partie au procès (CEDH, 3 juin 2014, *Harrison McKee c. Hongrie*, §§ 27-28; 6 septembre 2016, *Cindrić et Bešlić c. Croatie*, §§ 96-99 et §§ 121-122).

B.10.2.1. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que l'objectif de la Convention d'Aarhus et de la directive 2011/92/UE consistait à donner au justiciable un large accès à la justice (CJUE, 15 octobre 2009, C-263/08, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, point 45; 16 juillet 2009, C-427/07, *Commission c. Irlande*, point 82; 12 mai 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen e.V.*, point 39; 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, point 31;

13 février 2014, C-530/11, *Commission c. Royaume-Uni*, point 44). L'évitement de coûts excessifs contribue à la réalisation de cet accès à la justice.

B.10.2.2. Le caractère excessif du coût d'une procédure doit être apprécié en tenant compte de tous les frais supportés par la partie concernée (CJUE, 16 juillet 2009, C-427/07, *Commission c. Irlande*, point 92; 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, points 27 et 28).

Selon la Cour de justice, lorsqu'un juge national souhaite déterminer si une procédure engendre ou non des coûts excessifs, il doit tenir compte d'éléments aussi bien objectifs que subjectifs :

« 38. Il en résulte que, s'agissant des moyens susceptibles de parvenir à l'objectif d'assurer une protection juridictionnelle effective sans coût excessif dans le domaine du droit de l'environnement, il doit être tenu compte de toutes les dispositions du droit national, [...]».

39. Par ailleurs, [...] la juridiction nationale appelée à statuer sur les dépens doit s'assurer du respect de cette exigence en tenant compte tant de l'intérêt de la personne qui souhaite défendre ses droits que de l'intérêt général lié à la protection de l'environnement.

40. Cette appréciation ne saurait, dès lors, être portée uniquement par rapport à la situation économique de l'intéressé, mais doit également reposer sur une analyse objective du montant des dépens, et cela d'autant plus que [...] les particuliers et les associations sont naturellement appelés à jouer un rôle actif dans la défense de l'environnement. Dans cette mesure, le coût d'une procédure ne doit pas apparaître, dans certains cas, comme étant objectivement déraisonnable. Ainsi, le coût d'une procédure ne doit ni dépasser les capacités financières de l'intéressé ni apparaître, en tout état de cause, comme objectivement déraisonnable.

41. Quant à l'analyse de la situation économique de l'intéressé, l'appréciation à laquelle doit se livrer la juridiction nationale ne peut reposer uniquement sur les capacités financières estimées d'un requérant 'moyen', dès lors que de telles données peuvent n'avoir qu'un lointain rapport avec la situation de l'intéressé.

42. Par ailleurs, le juge peut tenir compte de la situation des parties en cause, des chances raisonnables de succès du demandeur, de la gravité de l'enjeu pour celui-ci ainsi que pour la protection de l'environnement, de la complexité du droit et de la procédure applicables ainsi que du caractère éventuellement téméraire du recours à ses différents stades (voir, par analogie, arrêt du 22 décembre 2010, *DEB*, C-279/09, *Rec.* p. I-13849, point 61).

[...]

45. L'exigence relative à l'absence de coût prohibitif de la procédure judiciaire ne saurait, dès lors, être appréciée différemment par une juridiction nationale selon qu'elle statue



à l'issue d'une procédure en première instance, d'un appel ou d'un deuxième appel » (CJUE, 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, points 38-42 et 45).

Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que le contrôle du caractère excessif ou non de certains coûts ne peut être purement subjectif, que la juridiction compétente doit tenir compte de la situation économique de l'intéressé, et qu'elle peut tenir compte des chances raisonnables de succès du requérant, de l'importance de l'enjeu pour la partie requérante et pour la protection de l'environnement, de la complexité du droit et de la procédure applicables, ainsi que du caractère éventuellement téméraire du recours à ses différents stades et de l'existence d'un système national d'aide juridictionnelle ou d'un régime de protection en matière de dépens (CJUE, 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards e.a.*, points 38-42 et 45-46; 13 février 2014, C-530/11, *Commission c. Royaume-Uni*, points 46-51).

B.11.1. Les articles 7 et 9 attaqués instaurent des droits de rôle respectivement auprès du Conseil pour les contestations des autorisations (article 21, §§ 1er et 4, du décret du 4 avril 2014) et de la Cour environnementale de la Région flamande (article 31/1, §§ 1er et 3, du décret du 4 avril 2014) qui sont dus par requérant (200 euros pour l'introduction d'une requête en annulation et 100 euros pour l'introduction d'une demande de suspension auprès du Conseil pour les contestations des autorisations; 100 euros pour l'introduction d'une requête en annulation auprès de la Cour environnementale de la Région flamande) ou par partie intervenante (100 euros pour l'introduction d'une requête en intervention) et par recours (cumul des droits de rôle respectifs, en cas de requête unique aussi, tant dans le chef du requérant que dans le chef de la partie intervenante). Par conséquent, une requête collective, introduite par tous les membres d'une association de fait, donne lieu, selon le cas, au paiement d'un droit de rôle de 300, 200 ou 100 euros, à multiplier par le nombre de parties requérantes.

Ce choix du législateur décréte ne porte cependant pas atteinte au droit d'accès au juge, étant donné que chaque requérant individuel n'est redevable, selon le cas, que de 300, 200 ou 100 euros, tout comme s'il avait introduit une requête individuelle.

Le fait que, pour les procédures devant les juridictions ordinaires et la députation, d'autres règles ont été établies, selon lesquelles les droits de greffe ou l'indemnité de dossier

sont dus par dossier, même pour les actions en justice collectives et les procédures de recours collectives, ne conduit pas à une autre conclusion.

En ce qui concerne le droit de rôle auprès du Conseil pour les contestations des autorisations et de la Cour environnementale de la Région flamande, le législateur décréteil pouvait chercher à se rapprocher de dispositions portant sur des procédures devant une juridiction administrative, comme l'article 70, § 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, qui prévoit que les requêtes collectives donnent lieu au paiement du droit de rôle autant de fois qu'il y a de parties requérantes.

B.11.2. Le système attaqué du droit de rôle ne représente pas davantage un obstacle insurmontable à l'introduction d'un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations et la Cour environnementale de la Région flamande. En vertu de l'article 21, § 3, du décret du 4 avril 2014, la partie requérante ou la partie intervenante qui démontre que ses revenus sont insuffisants est en effet exemptée du paiement de tout droit de rôle auprès du Conseil pour les contestations des autorisations. Cette même exemption s'applique en vertu de l'article 31/1, § 2, du décret du 4 avril 2014 pour les parties requérantes auprès de la Cour environnementale de la Région flamande. Les deux exceptions s'appliquent indistinctement, que la requête soit individuelle ou collective.

B.12.1. En ce qui concerne le Conseil pour les constatations des autorisations, l'article 7 attaqué (article 21, § 7, du décret du 4 avril 2014) prévoit un règlement relatif à l'intervention dans les frais et honoraires d'avocat. En vertu de l'article 10 attaqué, la partie qui succombe peut être tenue de payer cette indemnité de procédure comme élément des frais (article 33, alinéas 1er et 4, du décret du 4 avril 2014).

B.12.2. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur décréteil, afin d'organiser un système de répétibilité des frais et honoraires d'avocat, de choisir la formule qui lui paraît la plus opportune, compte tenu des nombreux intérêts et principes, parfois contradictoires, en présence. Le législateur décréteil a choisi de délimiter strictement le régime de la répétibilité des frais et honoraires d'avocat pour les procédures devant le Conseil pour les contestations des autorisations en octroyant à celui-ci un pouvoir d'appréciation lui permettant d'adapter le montant, dans les limites établies par le Gouvernement flamand, afin de tenir compte de

circonstances particulières, et notamment de la capacité financière de la partie succombante. Le régime permet donc de limiter les effets de la répétibilité pour la partie qui perd le procès et ne dispose pas de moyens financiers importants.

Ensuite, l'indemnité de procédure n'est pas une indemnisation intégrale, mais forfaitaire et le Conseil pour les contestations des autorisations a, tout comme les juridictions ordinaires et le Conseil d'Etat, la possibilité de s'écarter dans certains cas du montant de base, dans les limites établies par l'arrêté du Gouvernement flamand, voire d'attribuer un montant symbolique s'il était déraisonnable d'accorder l'indemnité minimale.

B.13.1. Les articles 10 et 16 attaqués visent également à fixer et répartir les frais relatifs à la solution alternative d'un litige dans le cadre de la protection juridictionnelle (articles 33, alinéa 4, et 42 du décret du 4 avril 2014). A cet égard, le législateur décrétoal a habilité le Gouvernement flamand à fixer ces frais (article 42, § 5, du décret du 4 avril 2014) et a réglé le calcul des frais en fonction de l'issue de la médiation (article 42, § 3, combiné avec les articles 33 et 22, dernier alinéa, du décret du 4 avril 2014).

Si la médiation aboutit à un accord validé par le Conseil, il s'ensuit, d'une part, que les frais mentionnés à l'article 33, alinéas 3 et 4, du décret du 4 avril 2014, en ce compris les droits de rôle, sauf accord contraire, sont répartis de manière égale entre toutes les parties et, d'autre part, qu'aucune indemnité de procédure n'est due. Ce n'est qu'en absence d'un accord de médiation validé que le Conseil met à charge de la partie succombante les frais de médiation ainsi que les autres frais de procédure mentionnés à l'article 33 du décret du 4 avril 2014.

B.13.2. Compte tenu du caractère volontaire de la médiation en tant que solution alternative et du fait que la médiation ne relève pas de la procédure normale, le législateur décrétoal a pu prévoir des frais. A la lumière du but consistant à résoudre les litiges d'une manière alternative (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509/1, p. 5), la répartition des frais qui découlent de la médiation en fonction de la circonstance que les parties aboutissent ou non à un accord de médiation validé par le Conseil n'est pas dénuée de justification raisonnable. A la lumière du but précité, la règle selon laquelle la partie qui

succombe, en absence d'un accord de médiation validé, peut être condamnée aux dépens, en ce compris les frais découlant de la médiation, ne porte en soi pas d'atteinte disproportionnée au droit d'accès au juge, ces frais de médiation ne constituant en soi qu'une part très modeste des frais de procédure et le juge pouvant tenir compte de la capacité financière de la partie succombante et du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

B.14. Sous réserve de ce qui est dit en B.13.2, les premier, deuxième, troisième, quatrième, cinquième et sixième moyens ne sont pas fondés.

*Quant à la motivation d'un arrêt d'annulation*

B.15. Le septième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions citées en B.7, en ce que l'article 11 attaqué limiterait l'obligation de motivation du juge.

B.16. L'article 11 du décret attaqué insère un deuxième et un troisième alinéa dans l'article 35 du décret du 4 avril 2014. L'article 35 du décret du 4 avril 2014 dispose désormais :

« Si une juridiction administrative flamande telle que visée à l'article 2, 1<sup>o</sup>, a) et b), déclare le recours fondé, elle annule entièrement ou partiellement la décision contestée, sans préjudice de l'application de l'article 34.

Dans son arrêt, une juridiction administrative flamande telle que visée à l'article 2, 1<sup>o</sup>, a) et b), statue sur tous les moyens apportés dont elle juge que l'évaluation peut être utile en cas d'une nouvelle décision ou d'un autre acte de l'administration.

Une illégalité aboutit uniquement à une annulation si la partie qui l'avance, est lésée par l'illégalité invoquée ».

B.17.1. Le droit à un procès équitable, qui contient l'obligation de motivation en justice, n'exige pas que le juge examine et réponde à tous les faits et arguments invoqués, mais bien aux principaux moyens (CEDH, 7 mars 2006, *Donadze c. Géorgie*, § 35).

B.17.2. L'exigence décréale contenue dans l'article 35, alinéa 2, du décret du 4 avril 2014, tel qu'il a été inséré par l'article 11 attaqué, selon laquelle une juridiction administrative flamande doit examiner tous les moyens qu'elle estime utiles dans le cadre d'une nouvelle décision ou d'un autre acte de l'administration, vise à renforcer la motivation d'un arrêt d'annulation et à éviter que des moyens mettant en cause la légalité d'un acte administratif restent sans réponse. En laissant au juge le soin d'apprécier souverainement s'il sera répondu ou non aux autres moyens et en n'imposant dès lors aucune obligation abstraite, le législateur décréal reconnaît l'indépendance du juge dans l'examen concret des litiges et dans la motivation de ses décisions, ce qui est un principe fondamental de l'Etat de droit. Du reste, cette exigence décréale n'affecte pas la portée de l'obligation de motivation en cas de rejet du recours.

L'exigence décréale attaquée ne porte dès lors pas atteinte à l'obligation de motivation du juge, mentionnée en B.17.1.

Dans la mesure où il porte sur l'obligation de motivation du juge, le septième moyen n'est pas fondé.

*Quant à l'exécution des arrêts (délai d'ordre, astreinte et conditions en matière de suspension)*

B.18.1. Les neuvième et dixième moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les dispositions citées en B.7, en ce que les articles 12 et 13, attaqués, introduisent, dans le premier cas, un délai d'ordre pour prendre une décision de réparation et, dans le second, une réglementation relative à l'astreinte préventive, d'une part, et en ce que l'article 14, attaqué, ne prévoit pas de conditions dérogatoires en matière de suspension par rapport à une nouvelle décision identique ou similaire prise après un arrêt d'annulation, d'autre part.

B.18.2. L'article 12 du décret attaqué remplace l'article 37, § 1er, du décret du 4 avril 2014 de la manière suivante :

« § 1er. Après l'annulation entière ou partielle, une juridiction administrative flamande telle que visée à l'article 2, 1°, a) et b), peut ordonner à la partie défenderesse de prendre une nouvelle décision ou de poser un autre acte, en respectant les considérations reprises dans son jugement. Elle peut imposer les conditions suivantes à cet effet :

1° des règles de droit ou des principes de droit déterminés doivent être invoqués lors de la formation de la nouvelle décision;

2° des actes procéduraux déterminés doivent être effectués préalablement à la nouvelle décision;

3° des motifs irréguliers ou manifestement déraisonnables déterminés ne peuvent pas être invoqués lors de la formation de la nouvelle décision.

Une juridiction administrative flamande telle que visée à l'article 2, 1°, a) et b), peut lier un délai d'ordre à l'exécution de l'ordre, imposé conformément à l'alinéa 1er.

Le délai d'ordre, visé à l'alinéa 2, est suspendu tant qu'un recours de cassation, contre l'arrêt de la juridiction administrative flamande contenant cet ordre, est en cours auprès du Conseil d'Etat ».

L'article 13 du décret attaqué dispose :

« A l'article 38 du même décret, les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 1er est remplacé par ce qui suit :

‘ § 1er. Une juridiction administrative flamande telle que visée à l'article 2, 1°, a) et b), peut, sur la demande d'une partie, imposer dans l'arrêt d'annulation une astreinte à la partie défenderesse, tant qu'elle ne répond pas à un ordre, donné en application de l'article 37, en faveur de la partie qui a demandé l'imposition d'une astreinte.

L'astreinte ne peut pas être encourue avant que l'arrêt portant son établissement, ne soit notifié. ’;

2° dans le paragraphe 3, alinéas 1er et 2, les mots ‘ partie défenderesse ’ sont chaque fois remplacés par le membre de phrase ‘ partie à laquelle une astreinte est imposée, ’ ».

L'article 38 du décret du 4 avril 2014, tel qu'il a été modifié par l'article 13 attaqué, dispose :

« § 1er. Une juridiction administrative flamande telle que visée à l'article 2, 1°, a) [et] b), peut, sur la demande d'une partie, imposer dans l'arrêt d'annulation une astreinte à la partie défenderesse, tant qu'elle ne répond pas à un ordre, donné en application de l'article 37, en faveur de la partie qui a demandé l'imposition d'une astreinte.

L'astreinte ne peut pas être encourue avant que l'arrêt portant son établissement, ne soit notifié.

[...]».

L'article 14 du décret attaqué remplace l'article 40 du décret du 4 avril 2014 de la manière suivante :

« § 1er. Sans préjudice de l'application de l'article 14, le Conseil pour les Contestations des Autorisations peut ordonner à tout moment la suspension de la décision contestée à condition qu'il soit démontré que :

1° l'affaire est urgente, de sorte que son traitement est incompatible avec le délai de traitement d'une demande d'annulation;

2° et qu'au moins un moyen sérieux est apporté qui justifie à première vue l'annulation de la décision contestée.

§ 2. Sans préjudice de l'application du paragraphe 1er, le Conseil pour les Contestations des Autorisations peut ordonner à tout moment la suspension en raison de l'extrême urgence à condition qu'il soit démontré que :

1° l'affaire est extrêmement urgente, de sorte que son traitement est incompatible avec le délai de traitement d'une demande de suspension telle que visée au paragraphe 1er;

2° et qu'au moins un moyen sérieux est apporté qui justifie à première vue l'annulation de la décision contestée.

Le cas échéant, cette suspension peut être ordonnée sur demande à titre de mesure provisoire sans que les parties ou certaines d'entre elles aient été entendues. Dans ce cas, l'arrêt qui ordonne la suspension provisoire convoque les parties dans les trois jours devant la chambre qui statue sur la confirmation de la suspension.

§ 3. La requête, introduite conformément au présent article, décrit les motifs sur la base desquels la suspension de l'exécution de la décision contestée est demandée.

[...]

§ 9. Une requête en suspension instituée en application de la procédure visée au présent article, en dehors du délai fixé au décret, visé à l'article 2, 1°, b), ne peut pas contenir de moyens non formulés dans la requête en annulation.

[...]».

B.19. Le droit à une exécution effective des décisions de justice constitue l'un des éléments fondamentaux d'un Etat de droit.

L'exécution d'une décision de justice revêt une importance particulière dans le contexte du contentieux administratif. En introduisant un recours en annulation, la partie requérante vise à obtenir non seulement la disparition de l'acte administratif litigieux, mais aussi la levée de ses effets. Une protection juridique effective et le rétablissement de la légalité impliquent l'obligation pour l'administration de se plier à la décision du juge. L'obligation d'exécution ne se limite pas au dispositif; le fond de la décision doit aussi être respecté et appliqué. Si l'administration refuse ou omet de s'exécuter, ou encore tarde à le faire, les garanties dont bénéficie le justiciable au cours de la procédure perdent toute raison d'être (voir par exemple CEDH, 19 mars 1997, *Hornsby c. Grèce*, § 41; 18 novembre 2004, *Zazanis c. Grèce*, § 37; 9 juin 2009, *Nicola Silvestre c. Italie*, § 59; 23 octobre 2012, *Süzer et Eksen Holding A.S. c. Turquie*, § 115; 24 octobre 2013, *Bousiou c. Grèce*, § 33).

B.20.1. Le législateur décrétoal dispose d'une large liberté d'action concernant les instruments visant à garantir la protection juridique effective et le rétablissement de la légalité.

B.20.2. La possibilité dont dispose le Conseil pour les contestations des autorisations et la Cour environnementale de la Région flamande, d'une part, d'assortir l'injonction d'un délai et, d'autre part, d'imposer une astreinte tend à garantir le rétablissement de la légalité et une protection juridique effective.

Lorsqu'il instaure ces instruments, le législateur décrétoal ne peut toutefois régler l'exercice ou le caractère de ceux-ci en manière telle qu'il soit porté une atteinte discriminatoire ou disproportionnée à l'essence du droit précité à une exécution effective d'un arrêt d'annulation.

B.21. Par les articles 12 et 13 attaqués, le législateur décrétoal a respectivement prévu que le délai qui peut être lié à l'injonction était un délai d'ordre (article 37, § 1er, dernier alinéa, du décret du 4 avril 2014) et que l'astreinte curative était remplacée par une astreinte préventive (article 38, § 1er, alinéa 1er, du décret du 4 avril 2014).

B.22.1. Ce qui distingue en substance le délai de déchéance du délai d'ordre est le fait que le dépassement de ce délai implique que l'autorité n'est plus compétente pour intervenir. Cette différence de sanction ne porte pas atteinte au fait que les délais de déchéance comme



les délais d'ordre sont juridiquement contraignants. Ainsi, même dans l'hypothèse d'un délai d'ordre, l'autorité demeure tenue de prendre une décision de réparation dans le délai imparti par le juge. Par ailleurs, le dépassement d'un délai d'ordre peut également donner lieu à une action en responsabilité à l'encontre de l'autorité négligente.

B.22.2. Sans que la Cour doive répondre à la question de savoir si, par suite de la disposition attaquée, il est question d'un recul significatif de la protection juridique, il suffit de constater, compte tenu de ce qui est mentionné en B.22.1, que l'absence de la sanction de la perte de compétence de l'autorité à laquelle est donnée une injonction ne porte pas atteinte au droit à une protection juridique effective.

B.23. La possibilité d'infliger une astreinte préventive, prévue par la disposition attaquée, a été jugée nécessaire par le législateur décrétoal afin de garantir plus efficacement le rétablissement de la légalité et une protection juridique effective, du fait qu'il n'est plus nécessaire de respecter une procédure distincte et un délai d'attente (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 777/3, pp. 20-21). La possibilité qui existait précédemment d'imposer une astreinte à caractère curatif exigeait, contrairement à l'imposition de ce moyen à caractère préventif, que l'autorité à laquelle le juge a donné une injonction n'y avait pas donné suite. L'astreinte curative a d'ailleurs été liée à une procédure complémentaire et à un délai d'attente. En revanche, une astreinte préventive permet, conjointement à la décision sur le fond de l'affaire, d'inciter l'autorité, sous la menace d'une contrainte immédiate, à exécuter effectivement l'arrêt d'annulation par lequel il lui est ordonné d'agir ou de s'abstenir d'agir dans un délai déterminé. La disposition attaquée ne porte pas en soi atteinte au droit à une protection juridique effective.

Le neuvième moyen n'est pas fondé.

B.24. Eu égard à la liberté d'action mentionnée en B.20.1 et compte tenu de l'existence des instruments mentionnés en B.20.2, l'impossibilité d'obtenir, sans démontrer l'urgence, dans l'hypothèse d'un moyen sérieux, la suspension d'une décision identique ou analogue à une décision déjà annulée par le Conseil pour les contestations des autorisations, bien que pareille mesure puisse renforcer l'autorité des arrêts et garantir l'exécution de ceux-ci, ne

porte pas atteinte au droit à une protection juridique effective. Pour les mêmes raisons, l'impossibilité précitée est également compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le dixième moyen n'est pas fondé.

#### *Quant aux conditions de recevabilité*

B.25.1. Les septième et huitième moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les dispositions citées en B.7, en ce que l'article 11, attaqué, introduit la condition de l'intérêt pour invoquer un moyen et que l'article 14, attaqué, empêche d'invoquer d'autres moyens ou des moyens nouveaux dans une requête en suspension qui n'est introduite qu'après un recours en annulation.

B.25.2. L'article 11 du décret attaqué insère un deuxième et un troisième alinéa dans l'article 35 du décret du 4 avril 2014. L'article 35 du décret du 4 avril 2014 dispose désormais :

« Si une juridiction administrative flamande telle que visée à l'article 2, 1°, a) et b), déclare le recours fondé, elle annule entièrement ou partiellement la décision contestée, sans préjudice de l'application de l'article 34.

Dans son arrêt, une juridiction administrative flamande telle que visée à l'article 2, 1°, a) et b), statue sur tous les moyens apportés dont elle juge que l'évaluation peut être utile en cas d'une nouvelle décision ou d'un autre acte de l'administration.

Une illégalité aboutit uniquement à une annulation si la partie qui l'avance, est lésée par l'illégalité invoquée ».

L'article 14 du décret attaqué remplace l'article 40 du décret du 4 avril 2014 de la manière suivante :

« § 1er. Sans préjudice de l'application de l'article 14, le Conseil pour les Contestations des Autorisations peut ordonner à tout moment la suspension de la décision contestée à condition qu'il soit démontré que :

1° l'affaire est urgente, de sorte que son traitement est incompatible avec le délai de traitement d'une demande d'annulation;

2° et qu'au moins un moyen sérieux est apporté qui justifie à première vue l'annulation de la décision contestée.

§ 2. Sans préjudice de l'application du paragraphe 1er, le Conseil pour les Contestations des Autorisations peut ordonner à tout moment la suspension en raison de l'extrême urgence à condition qu'il soit démontré que :

1° l'affaire est extrêmement urgente, de sorte que son traitement est incompatible avec le délai de traitement d'une demande de suspension telle que visée au paragraphe 1er;

2° et qu'au moins un moyen sérieux est apporté qui justifie à première vue l'annulation de la décision contestée.

Le cas échéant, cette suspension peut être ordonnée sur demande à titre de mesure provisoire sans que les parties ou certaines d'entre elles aient été entendues. Dans ce cas, l'arrêt qui ordonne la suspension provisoire convoque les parties dans les trois jours devant la chambre qui statue sur la confirmation de la suspension.

§ 3. La requête, introduite conformément au présent article, décrit les motifs sur la base desquels la suspension de l'exécution de la décision contestée est demandée.

[...]

§ 9. Une requête en suspension instituée en application de la procédure visée au présent article, en dehors du délai fixé au décret, visé à l'article 2, 1°, b), ne peut pas contenir de moyens non formulés dans la requête en annulation.

[...]».

B.26.1. Le droit d'accès au juge, qui constitue un aspect du droit à un procès équitable, peut être soumis à des conditions de recevabilité, notamment en ce qui concerne l'introduction d'une voie de recours. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

La compatibilité de ces limitations avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Erablière ASBL c. Belgique*, § 36; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, § 69; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, § 64).

B.26.2. Plus particulièrement, les règles relatives aux formalités et délais fixés pour former un recours visent à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique. Toutefois, ces règles ne peuvent empêcher les justiciables de se prévaloir des voies de recours disponibles.

De surcroît, « les tribunaux doivent, en appliquant des règles de procédure, éviter à la fois un excès de formalisme qui porterait atteinte à l'équité de la procédure, et une souplesse excessive qui aboutirait à supprimer les conditions de procédure établies par la loi » (CEDH, 26 juillet 2007, *Walchli c. France*, § 29; 25 mai 2004, *Kadlec et autres c. République tchèque*, § 26). « En effet, le droit d'accès à un tribunal se trouve atteint lorsque sa réglementation cesse de servir les buts de la sécurité juridique et de la bonne administration de la justice et constitue une sorte de barrière qui empêche le justiciable de voir son litige tranché au fond par la juridiction compétente » (CEDH, 24 mai 2011, *Sabri Gunes c. Turquie*, § 58; 13 janvier 2011, *Evangelou c. Grèce*, § 19; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, § 66).

Le droit d'accès au juge est notamment violé s'il est imposé à une partie au procès un formalisme excessif sous la forme d'un délai dont le respect est tributaire de circonstances échappant à son pouvoir (CEDH, 22 juillet 2010, *Melis c. Grèce*, §§ 27-28).

B.27. La mesure qui prévoit que la demande de suspension ne peut contenir d'autres moyens que ceux qui ont déjà été invoqués dans la requête en annulation porte sur la recevabilité des moyens (article 40, § 9, du décret du 4 avril 2014, tel qu'il a été remplacé par l'article 14 attaqué). Aux termes des travaux préparatoires, la disposition attaquée s'oppose à ce que le délai initial pour introduire un recours en annulation et invoquer des moyens à cet effet soit contourné, ce qui aboutirait à une prolongation abusive du délai. Le législateur décréta visait à lutter contre l'usage impropre de la prescription procédurale selon laquelle la suspension pouvait être demandée à tout moment (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 777/3, p. 22), poursuivant ainsi l'intérêt général.

Par conséquent, compte tenu particulièrement de ce qu'une demande de suspension est une procédure particulière qui est fondamentalement liée à un recours en annulation, la mesure attaquée ne porte pas d'atteinte disproportionnée aux exigences exposées en B.26 en

matière de droit d'accès au juge, sous réserve que la norme décrétole attaquée soit interprétée comme n'affectant pas le principe général admis par la jurisprudence selon lequel un requérant peut toujours, après l'expiration d'un délai, invoquer des moyens qui touchent à l'ordre public ou dont le fondement n'apparaît que plus tard, et comme ne portant pas atteinte à l'invocation par le juge administratif de moyens d'office, le cas échéant tirés du droit de l'Union européenne.

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

B.28.1. L'article 35, alinéa 3, du décret du 4 avril 2014, tel qu'il a été inséré par l'article 11 du décret attaqué, dispose qu'une illégalité ne peut donner lieu à une annulation que « si la partie qui l'avance est lésée par l'illégalité invoquée ». Bien que les juridictions administratives flamandes statuent par voie d'arrêts relativement aux recours en annulation et annulent en règle générale l'acte administratif attaqué lorsqu'il est illégal, une condition de recevabilité est liée à l'invocation d'un moyen relatif à l'illégalité.

B.28.2. La disposition attaquée consacre dans le décret l'exigence de l'intérêt au moyen, telle qu'elle découle de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Selon cette jurisprudence, la partie requérante n'est en principe recevable à invoquer une illégalité que lorsque celle-ci lèse ses intérêts.

B.29.1. Les parties requérantes semblent d'abord craindre que les associations qui invoquent un intérêt collectif ne puissent plus invoquer une illégalité lorsque celle-ci n'affecte pas leur situation personnelle.

Ni les travaux préparatoires ni la mesure elle-même ne sont susceptibles de fonder cette crainte. La mesure attaquée n'a pas pour effet qu'une association requérante qui poursuit un intérêt collectif puisse seulement invoquer des moyens auxquels l'association a un intérêt personnel. Au contraire, comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, cette association peut pleinement invoquer des irrégularités qui lèsent l'intérêt collectif qu'elle poursuit.

B.29.2. En ce qui concerne le droit de l'Union, et en particulier l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (actuellement l'article 11 de la directive 2011/92/UE), la Cour de justice a jugé :

« 37. A titre liminaire, il convient de constater que l'article 10*bis*, premier alinéa, de la directive 85/337 prévoit que les décisions, actes ou omissions visés audit article doivent pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel pour en ' contester la légalité, quant au fond ou à la procédure ', sans limiter aucunement les moyens qui peuvent être invoqués à l'appui d'un tel recours.

38. S'agissant des conditions de recevabilité des recours, cette disposition retient deux hypothèses : la recevabilité d'un recours peut être subordonnée à un ' intérêt suffisant pour agir ' ou à ce que le requérant fasse valoir une ' atteinte à un droit ' selon que la législation nationale fait appel à l'une ou à l'autre de ces conditions.

39. L'article 10*bis*, troisième alinéa, première phrase, de la directive 85/337 précise ensuite que les Etats membres sont tenus de déterminer ce qui constitue une atteinte à un droit, en conformité avec l'objectif visant à donner au public concerné ' un large accès à la justice '.

40. A l'égard des recours introduits par les associations de défense de l'environnement, l'article 10*bis*, troisième alinéa, deuxième et troisième phrases, de la directive 85/337 ajoute que, à cette fin, celles-ci doivent être considérées comme ayant soit un intérêt suffisant, soit des droits auxquels il peut être porté atteinte, selon que la législation nationale fait appel à l'une ou à l'autre de ces conditions de recevabilité.

41. Ces différentes dispositions doivent être interprétées à la lumière et compte tenu des objectifs de la convention d'Aarhus sur laquelle, ainsi qu'il résulte du cinquième considérant de la directive 2003/35, la législation de l'Union doit être ' correctement alignée '.

42. Il en résulte que, quelle que soit l'option d'un Etat membre quant au critère de recevabilité d'un recours, les associations de protection de l'environnement sont en droit, conformément à l'article 10*bis* de la directive 85/337, de former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, actes ou omissions visés audit article.

43. Enfin, il y a également lieu de rappeler que, lorsque, en l'absence de règles fixées dans ce domaine par le droit de l'Union, il appartient à l'ordre juridique de chaque Etat membre de désigner les juridictions compétentes et de régler les modalités procédurales des recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent du droit de l'Union, ces modalités ne doivent pas être moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne (principe de l'équivalence) et ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union (principe d'effectivité).

44. Ainsi, s'il appartient aux Etats membres de déterminer, lorsque tel est leur système juridique, quels sont les droits dont la violation peut donner lieu à un recours en matière d'environnement, dans les limites imparties par l'article 10*bis* de la directive 85/337, ceux-ci ne sauraient, en procédant à cette détermination, priver les associations de défense de l'environnement, qui répondent aux exigences visées à l'article 1er, paragraphe 2, de cette directive, de la possibilité de jouer le rôle qui leur est reconnu tant par la directive 85/337 que par la convention d'Aarhus.

45. S'agissant d'une législation telle que celle en cause au principal, s'il est loisible au législateur national de limiter les droits dont la violation peut être invoquée par un particulier dans le cadre d'un recours juridictionnel contre l'un des décisions, actes ou omissions visés à l'article 10*bis* de la directive 85/337, aux seuls droits subjectifs publics, une telle limitation ne peut s'appliquer telle quelle aux associations de défense de l'environnement sauf à méconnaître les objectifs de l'article 10*bis*, troisième alinéa, dernière phrase, de la directive 85/337.

46. En effet, si, ainsi qu'il ressort de cette disposition, ces associations doivent pouvoir faire valoir les mêmes droits que les particuliers, il serait contraire à l'objectif d'assurer au public concerné un large accès à la justice, d'une part, ainsi qu'au principe d'effectivité, d'autre part, que lesdites associations ne puissent également faire valoir l'atteinte à des normes issues du droit de l'Union de l'environnement au seul motif que celles-ci protègent des intérêts collectifs. En effet, ainsi que le montre le litige au principal, cela les priverait très largement de la possibilité de faire contrôler le respect des normes issues de ce droit, lesquelles sont, le plus souvent, tournées vers l'intérêt général et non vers la seule protection des intérêts des particuliers pris individuellement.

47. Il en résulte tout d'abord que la notion d'« atteinte à un droit » ne saurait dépendre de conditions que seules d'autres personnes physiques ou morales pourraient remplir, telles, par exemple, la condition d'être voisin plus ou moins proche d'une installation, ou celle de subir d'une manière ou d'une autre les effets de son fonctionnement.

48. Il en résulte, plus généralement, que l'article 10*bis*, troisième alinéa, dernière phrase, de la directive 85/337, doit être lu en ce sens que, au nombre des « droits susceptibles de faire l'objet d'une atteinte », dont les associations de défense de l'environnement sont réputées bénéficier, doivent nécessairement figurer les règles du droit national qui mettent en œuvre la législation de l'Union en matière d'environnement, ainsi que les règles du droit de l'Union de l'environnement d'effet direct » (CJUE, 12 mai 2011, C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland*).

La Cour de justice a ensuite dit pour droit que l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE (actuellement l'article 11 de la directive 2011/92/UE) s'oppose à une législation qui ne reconnaît pas à une organisation non gouvernementale qui œuvre en faveur de la protection de l'environnement, visée à l'article 1er, paragraphe 2, de cette directive, la possibilité d'invoquer en justice, dans le cadre d'un recours contre une décision d'autorisation de projets « susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » au sens de l'article 1er, paragraphe 1, de la directive 85/337/CEE (actuellement l'article 1er, paragraphe 1, de la

directive 2011/92/UE), la violation d'une règle découlant du droit de l'Union et ayant pour objet la protection de l'environnement, au motif que cette règle ne protège que les seuls intérêts de la collectivité et non pas ceux des particuliers.

B.29.3. Les parties requérantes semblent craindre en second lieu de ne plus pouvoir invoquer une illégalité lorsqu'elles ne sont pas en mesure de démontrer que l'illégalité alléguée peut avoir une influence sur le sens de la décision prise. Ni la mesure ni les précisions contenues dans les travaux préparatoires ne sont susceptibles de fonder cette crainte.

La disposition attaquée n'a dès lors pas la portée que les parties requérantes lui donnent et ne crée pas la différence de traitement alléguée. En particulier, la mesure n'a pas pour effet qu'un requérant doive lui-même prouver que l'irrégularité alléguée peut avoir une influence sur le sens de la décision prise.

B.29.4. En ce qui concerne l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE (actuellement l'article 11 de la directive 2011/92/UE), la Cour de justice a jugé :

« 47. En l'occurrence, et s'agissant, en premier lieu, du critère tiré du lien de causalité qui doit exister entre le vice de procédure invoqué et le sens de la décision finale contestée (ci-après : le ' critère de causalité '), il doit être relevé que, en exigeant que les Etats membres veillent à ce que les membres du public concerné puissent former un recours pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou des omissions relevant des dispositions de la directive 85/337, le législateur de l'Union n'a, comme il a été rappelé au point 36 du présent arrêt, aucunement limité les moyens qui peuvent être invoqués à l'appui d'un recours. Il n'a, dans tous les cas, pas entendu lier la possibilité d'invoquer un vice de procédure à la condition qu'il ait une incidence sur le sens de la décision finale contestée.

48. Au demeurant, dès lors que cette directive a notamment pour objet de fixer des garanties procédurales permettant en particulier une meilleure information et une participation du public dans le cadre de l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets publics et privés susceptibles d'avoir un impact important sur cet environnement, le contrôle du respect des règles de procédure dans ce domaine revêt une importance particulière. Conformément à l'objectif visant à lui donner un large accès à la justice, le public concerné doit donc pouvoir, par principe, invoquer tout vice de procédure à l'appui d'un recours en contestation de la légalité des décisions visées par ladite directive.

49. Toutefois, il ne saurait être contesté que tout vice de procédure n'emporte pas nécessairement de conséquences de nature à affecter le sens d'une telle décision et que, par



suite, il ne peut, dans ce cas, être regardé comme lésant dans ses droits celui qui l'invoque. Dans un tel cas, il n'apparaît pas que l'objectif de la directive 85/337 visant à donner au public concerné un large accès à la justice serait compromis si le droit d'un Etat membre considérait qu'un requérant s'appuyant sur un vice de cette nature devrait être considéré comme n'étant pas atteint dans ses droits et, par suite, comme n'étant pas recevable à contester une telle décision.

50. A cet égard, il convient de rappeler que l'article 10*bis* de cette directive laisse aux Etats membres une marge de manœuvre appréciable pour déterminer ce qui constitue une atteinte à un droit (voir, en ce sens, arrêt *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen*, précité, point 55).

51. Dans ces conditions, il pourrait être admis que le droit national ne reconnaisse pas l'atteinte à un droit au sens de l'article 10*bis*, sous b), de ladite directive s'il est établi qu'il est envisageable, selon les circonstances de l'espèce, que la décision contestée n'aurait pas été différente sans le vice de procédure invoqué » (CJUE, 7 novembre 2013, C-72/12, *Gemeinde Altrip*).

La Cour de justice a ensuite dit pour droit que l'article 10*bis*, point b), de la directive 85/337/CEE, telle qu'elle a été modifiée par la directive 2003/35/CE (actuellement l'article 11, paragraphe 1, point b), de la directive 2011/92/UE), devait être interprété en ce sens qu'il ne s'oppose pas à une jurisprudence nationale qui ne reconnaît pas l'atteinte à un droit au sens de cet article s'il est établi qu'il est envisageable, au regard des circonstances de l'espèce, que la décision contestée n'aurait pas été différente sans le vice de procédure invoqué par le demandeur. Il ne peut toutefois en aller ainsi qu'à la condition que l'instance juridictionnelle ou l'organe saisi du recours ne fassent aucunement peser la charge de la preuve à cet égard sur le demandeur et se prononcent au vu, le cas échéant, des éléments de preuve fournis par le maître de l'ouvrage ou les autorités compétentes et, plus généralement, au vu de l'ensemble des pièces du dossier qui leur est soumis, en tenant compte notamment du degré de gravité du vice invoqué et en vérifiant en particulier, à ce titre, s'il a privé le public concerné d'une des garanties instituées en vue de lui permettre, conformément aux objectifs de la directive 85/337/CEE, d'avoir accès à l'information et de participer au processus de décision (voy. aussi les conclusions de l'avocat général M. Wathelet du 21 mai 2015, dans l'affaire C-137/14, *Commission européenne c. République fédérale d'Allemagne*, points 95-101).

B.29.5. Dès lors que la disposition attaquée peut être interprétée en conformité avec le droit de l'Union, il appartient tant à la Cour qu'aux juridictions administratives flamandes d'interpréter cette disposition en conformité avec le droit de l'Union (CJUE, 13 novembre 1990, C-106/89, *Marleasing*, point 8).

B.29.6. Les parties requérantes semblent en troisième lieu craindre que la mesure attaquée soit également applicable à l'invocation de moyens d'office par les parties requérantes. Un moyen est d'ordre public lorsque son intérêt transcende les intérêts du justiciable. Les règles et principes de droit dont le respect est assuré d'office ont en commun de toucher à l'essence même de l'Etat de droit démocratique et de tendre à la réalisation du bien-être général et des valeurs que la société actuelle juge essentielles. Le fait que le moyen soit pris en considération ou non comme motif d'annulation ne peut dépendre du justiciable, qui peut uniquement agir dans son propre intérêt. Tel est le cas, quel que soit l'intérêt de la partie requérante à l'annulation.

B.30. Sous réserve de ce qui est dit en B.29, le septième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour,

sous réserve de ce qui est dit en B.13.2, B.27 et B.29, 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 5 juillet 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen