

Numéro du rôle : 6873
Arrêt n° 107/2018 du 19 juillet 2018

A R R E T

En cause : la demande de suspension des articles 68 et 69 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire », introduite par Philip Maes et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, 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 de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 19 mars 2018 et parvenue au greffe le 20 mars 2018, une demande de suspension des articles 68 et 69 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire [lire : en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement] » (publié au *Moniteur belge* du 20 décembre 2017, deuxième édition) a été introduite par Philip Maes, Jörg Heuvels, Johannes Van Den Assem et Robert Van Heyst, assistés et représentés par Me R. Tijs, avocat au barreau d'Anvers.

Par la même requête, les parties requérantes demandent également l'annulation des mêmes dispositions décrétales.

Par ordonnance du 28 mars 2018, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 25 avril 2018, après avoir invité les autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle à introduire, le 18 avril 2018 au plus tard, leurs observations écrites éventuelles sous la forme d'un mémoire, dont une copie serait envoyée dans le même délai aux parties requérantes.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit des observations écrites.

A l'audience publique du 25 avril 2018 :

- ont comparu :
 - . Me R. Tijs et Me J. Maes, avocat au barreau d'Anvers, pour les parties requérantes;
 - . Me B. Martel et Me K. Caluwaert, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et F. Daoût ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

A.1. Les parties requérantes demandent la suspension et l'annulation des articles 68 et 69 du décret du 8 décembre 2017 modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement (ci-après : le décret du 8 décembre 2017). A la suite de l'adoption des articles attaqués, il est désormais possible, dans les zones d'extraction, outre l'extraction de matières premières primaires, de traiter mécaniquement les minerais extraits et de les enrichir en les mélangeant avec des matériaux provenant de travaux de démolition.

A.2. Les parties requérantes sont toutes propriétaires et occupent des parcelles situées à proximité immédiate d'une zone d'extraction de sable exploitée à Brasschaat. Le site a déjà fait l'objet de plusieurs procédures administratives et judiciaires, parce que de nombreuses activités secondaires non autorisées y étaient réalisées, lesquelles ont provoqué de sérieuses nuisances dues à la poussière, des incommodités ou nuisances sonores, des embarras de circulation ainsi que des nuisances lumineuses, visuelles et esthétiques. A la suite de l'introduction d'une action en cessation en matière d'environnement, un jugement du 23 mai 2017 a ordonné à l'exploitant de cesser immédiatement ses activités sous peine d'encourir une astreinte de 10 000 euros par jour. Grâce à de multiples procédures en justice, les riverains sont parvenus à faire cesser les activités non conformes à la destination de la zone et qui occasionnaient les plus fortes nuisances.

L'adoption des articles actuellement attaqués du décret du 8 décembre 2017 permet, dans une zone d'extraction, l'exploitation d'installations non conformes à la destination de la zone, de sorte que l'exploitant peut désormais introduire une nouvelle demande de permis d'environnement qui lui permettra de procéder à l'exploitation de telles installations.

A.3. Le Gouvernement flamand fait valoir que la demande de suspension qui a été introduite est partiellement irrecevable à défaut d'exposé des moyens ou à défaut de griefs.

En ce qui concerne l'absence d'exposé des moyens, le Gouvernement flamand estime que le premier moyen des parties de requérantes se fonde sur le constat que des dérogations aux activités permises dans le cadre d'une affectation déterminée d'un plan de secteur ne peuvent être autorisées que par la modification de ce plan, dans le cadre de laquelle une participation préalable du public est prévue. Les parties requérantes considèrent donc que le régime attaqué est un « plan » au sens de l'article 7 de la Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : « la Convention d'Aarhus »), mais n'exposent pas en quoi les articles 6 et 8 de la Convention d'Aarhus seraient violés. Pour cette raison, le premier moyen est à tout le moins partiellement irrecevable à défaut d'exposé.

En ce qui concerne l'absence d'exposé des griefs, le Gouvernement flamand estime qu'il peut être déduit de la formulation du recours et du dispositif de la requête que le recours tend à la suspension et à l'annulation des articles 68 et 69 du décret du 8 décembre 2017. Toutefois, les parties requérantes invoquent uniquement des griefs contre les dispositions attaquées « dans la mesure où ces articles permettent, dans les zones d'extraction, de traiter mécaniquement les minerais extraits et de les enrichir en les mélangeant avec des matériaux provenant de travaux de démolition (externes) » et n'articulent pas de griefs contre les dispositions attaquées en ce qu'elles prévoient que les activités précitées sont également autorisées dans une « zone d'extraction de minerais de surface ». Selon le Gouvernement flamand, le recours introduit par les parties requérantes n'est recevable qu'en tant qu'il vise l'annulation des articles 68 et 69 du décret attaqué, dans la mesure où ces dispositions sont applicables aux zones d'extraction inscrites dans les plans de secteur.

A.4.1. Les parties requérantes invoquent comme préjudice grave difficilement réparable les nuisances irréversibles et l'atteinte permanente et continue à leur cadre de vie.

Comme l'exploitant a aujourd'hui la possibilité d'introduire une nouvelle demande de permis d'environnement, il pourra à nouveau exploiter les activités qui, fondamentalement, ne sont pas conformes à la destination de la zone.

L'article 32, §§ 1er et 2, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement dispose que pour délivrer les permis, l'autorité compétente n'a qu'un délai maximum de 180 jours pour statuer sur la demande de

permis d'environnement. Le délai séparant la demande et l'obtention du permis est donc très limité, de sorte que les parties requérantes sont confrontées au risque réel que toutes les activités dont la cessation a été ordonnée à la suite de la procédure introduite devant le Conseil d'Etat, et de l'action en cessation en matière d'environnement qui en a résulté, reprennent leur cours dans le même délai maximum de 180 jours. En cas d'obtention et d'exécution d'un permis d'environnement sur la base des articles attaqués, les nuisances dues à la poussière, les nuisances sonores, les embarras de circulation et les nuisances lumineuses et visuelles reprendront immédiatement.

C'est justement en raison du délai très court dans lequel un exploitant peut obtenir un nouveau permis pour ces installations qui ont pourtant été récemment interdites par voie judiciaire que les parties requérantes ne peuvent se contenter de demander l'annulation des articles attaqués. En effet, le préjudice grave qu'elles subiraient en ne formulant qu'une demande en annulation, sans l'assortir d'une demande de suspension, ne pourra plus être réparé parce qu'il constitue une atteinte permanente et continue au cadre de vie des parties requérantes.

A.4.2. Le Gouvernement flamand estime que les parties requérantes ne subissent pas de préjudice grave difficilement réparable du fait de l'application immédiate des dispositions attaquées. Le préjudice qu'elles invoquent ne découle en effet pas directement des dispositions attaquées, mais peut uniquement résulter de l'octroi d'un nouveau permis d'environnement à la SPRL « Hens Recycling » et à la SA « Revabo », qui peut être contesté auprès du Conseil pour les contestations des autorisations.

La simple circonstance que la SPRL « Hens Recycling » et la SA « Revabo » peuvent introduire « à très court terme » une nouvelle demande de permis ne peut être admise au titre de préjudice grave difficilement réparable. Ce préjudice est non seulement purement hypothétique, mais il ne résulte en outre pas directement des dispositions attaquées. Les nuisances irréversibles invoquées par les parties requérantes ne trouvent pas davantage leur origine dans les dispositions décrétales attaquées mais, éventuellement, dans une future décision relative au permis sur la base duquel l'exploitation des activités prétendument nuisibles est autorisée. Par conséquent, le caractère prétendument grave des nuisances alléguées qui découleraient d'un éventuel futur permis ne saurait en aucun cas être examiné dès à présent par la Cour.

Par ailleurs, selon le Gouvernement flamand, il ne peut être admis que, du fait de l'application des dispositions attaquées, le demandeur d'un permis dispose d'un droit subjectif d'exercer les activités qualifiées de « nuisibles » par les parties requérantes. En effet, une demande de permis doit être contrôlée au regard des normes applicables en matière d'urbanisme et doit en outre être compatible avec le bon aménagement du territoire et avec les normes environnementales applicables au projet.

A.5.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6 à 8 de la Convention d'Aarhus. Les articles constitutionnels et conventionnels précités seraient violés dans la mesure où les articles 68 et 69 du décret du 8 décembre 2017 créent des possibilités supplémentaires dans la destination de « zone d'extraction » prévue par le plan de secteur, sans que ces possibilités supplémentaires aient fait l'objet d'une enquête publique et sans que les incidences environnementales potentielles de ces possibilités supplémentaires aient été analysées, ou sans que des avis aient été recueillis ou donnés en la matière. En effet, une distinction illicite serait instaurée entre les personnes qui habitent dans le voisinage d'une zone d'extraction, et qui n'ont dès lors jamais eu le droit de participer à l'élaboration des nouvelles possibilités, et tous les autres citoyens qui habitent dans le voisinage de zones ayant une autre destination prévue par le plan de secteur et pour lesquelles la création de possibilités supplémentaires dans ces destinations du plan de secteur ne peut s'opérer que par l'adoption d'un plan d'exécution spatial régional, qui est toujours associé à la réalisation d'un *screening* des incidences sur l'environnement, à l'organisation d'une enquête publique et à l'obtention d'avis.

Pour pouvoir déroger aux possibilités et activités autorisées dans une destination donnée du plan de secteur, il fallait auparavant recourir à une modification du plan de secteur, devenu aujourd'hui plan d'exécution. L'adoption d'un plan d'exécution spatial est strictement réglementée par le Code flamand de l'aménagement du territoire et résulte d'un processus intégré de planification, qui porte notamment sur la rédaction d'une « note de cadrage » attestant de la nécessité d'établir un rapport d'incidence du plan sur l'environnement. Il y a ensuite lieu d'organiser une enquête publique et de recueillir l'avis de plusieurs instances. Les règles procédurales relatives à l'élaboration d'un plan d'exécution spatial régional doivent offrir la possibilité, non seulement à l'instance qui prend l'initiative du plan, mais aussi aux citoyens, d'évaluer et d'estimer de manière suffisante les effets des

plans d'exécution spatiaux régionaux en projet. Les citoyens qui ne sont pas d'accord avec le contenu du plan d'exécution spatial régional ont ainsi la possibilité de faire valoir des objections.

Les parties requérantes estiment que, par leur entrée en vigueur, les articles 68 et 69 du décret du 8 décembre 2017 ont également créé des possibilités supplémentaires dans une destination donnée du plan de secteur, à savoir la « zone d'extraction ». Contrairement à la situation dans laquelle un tel projet d'adaptation passerait par l'adoption d'un plan d'exécution spatial régional, aucune enquête publique n'a été organisée, aucune évaluation qualitative n'a été menée et aucun avis n'a été recueilli en l'espèce. Ces avis et cette évaluation qualitative sont pourtant nécessaires, étant donné que l'on ne peut nullement considérer que le contenu des articles attaqués est détaillé, et qu'il n'est de ce fait pas possible d'évaluer concrètement l'effet réel du traitement mécanique et de l'enrichissement des matières premières extraites.

Selon les parties requérantes, il n'y a aucune raison objective ni pertinente de restreindre ainsi les possibilités de participation d'une catégorie donnée de citoyens. Les possibilités de participation sont limitées de manière disproportionnée sans qu'une quelconque nécessité ne le requière ou ne soit invoquée en ce sens et sans la moindre référence à l'un ou l'autre intérêt social urgent.

A.5.2. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 2 et 5 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ci-après : « la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ») et avec l'article 6 de la directive 92/43/CE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après : « la directive concernant la conservation des habitats naturels »). Les articles précités de la Constitution et de ces directives sont violés en ce que les articles attaqués ont été adoptés sans évaluation appropriée préalable et sans aucune étude des incidences négatives sur l'environnement de ces possibilités supplémentaires dans une zone d'extraction. Les articles 2 et 5 de la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement prévoient que les plans et programmes doivent être soumis à une évaluation appropriée des incidences sur l'environnement, à la suite de laquelle il y a lieu d'élaborer un rapport sur les incidences environnementales, qui identifie, décrit et évalue les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme. L'article 6 de la directive concernant la conservation des habitats naturels prévoit que tout plan ou projet susceptible d'affecter un site de manière significative, individuellement ou en conjonction avec d'autres plans et projets, nécessite une évaluation appropriée eu égard aux objectifs de conservation de ce site. L'absence d'une telle évaluation appropriée des incidences environnementales et du rapport y afférent constitue une violation des articles 2 et 5 de la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et de l'article 6 de la directive concernant la conservation des habitats naturels, alors que les directives précitées ont un effet direct.

La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que le simple fait qu'une telle mesure soit fixée par le législateur ne signifie pas automatiquement que la mesure en question ne peut pas être considérée comme un plan ou un programme au sens de l'article 2 de la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Il ne suffit pas de qualifier simplement un plan ou un programme de loi, de décret ou d'ordonnance pour échapper à l'évaluation appropriée et au rapport sur les incidences environnementales. Pour les parties requérantes, il faut considérer en l'espèce que l'extension actuellement attaquée des activités autorisées dans une zone d'extraction constitue un plan ou un programme. C'est en effet sur la base de cette réglementation que les futures demandes de permis devront être contrôlées dans le cadre de l'aménagement du territoire. Le législateur décretal a voulu contourner l'évaluation appropriée au sens de l'article 6 de la directive concernant la conservation des habitats naturels en traitant l'ensemble au sein d'un instrument ayant un caractère législatif. Le facteur déterminant n'est cependant pas le nom donné à l'instrument, mais bien les effets concrets qu'il produit sur le terrain et le caractère souhaitable ou nécessaire de l'évaluation *in concreto* de ces effets.

Le législateur a élaboré les articles attaqués en faisant totalement l'impasse sur une telle étude des éventuelles incidences notables de la mise en œuvre du plan. A nouveau, toute forme de participation et de consultation d'instances spécialisées à propos du plan a été exclue par un législateur décretal qui intervient de manière disproportionnée dans la situation existante, sans motif apparent d'intérêt public supérieur.

Les dispositions attaquées instaurent une distinction discriminatoire entre ceux qui bénéficient des garanties offertes par la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et par la directive concernant la conservation des habitats naturels, et ceux qui n'en bénéficient pas.

A.5.3. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution en ce que les articles attaqués du décret du 8 décembre 2017 impliqueraient une réduction significative du niveau de protection en matière environnementale. L'exclusion d'une phase de participation pour le public et l'absence d'un rapport sur les incidences environnementales et d'une évaluation appropriée lors de l'extension des possibilités dans une zone d'extraction, combinées avec le constat que les activités nouvellement autorisées ont un caractère clairement industriel sans rapport avec la zone d'extraction elle-même et compromettent en tout cas la destination ultérieure à réaliser pour la zone, génèrent une atteinte procédurale et matérielle du niveau de protection antérieur en matière environnementale, qui ne peut être jugée conforme au principe de *standstill* énoncé par l'article 23 de la Constitution.

Par analogie avec l'arrêt n° 137/2006, les parties requérantes estiment que les dispositions attaquées rendent toutes les formes de protection procédurale caduques, sans que le législateur offre une autre forme de garantie et/ou de protection.

D'après les parties requérantes, il y aurait également lieu de s'interroger sur le caractère souhaitable et compatible du traitement de déchets acheminés de l'extérieur dans les zones d'extraction, lesquelles sont caractérisées par une destination ultérieure fixée à l'avance. En autorisant des activités industrielles de traitement de déchets dans de telles zones, l'on entrave sans raison valable et de manière disproportionnée la destination ultérieure finale à réaliser.

A.6.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le premier moyen n'est pas sérieux. La prémisse des parties requérantes selon laquelle « la création de possibilités supplémentaires dans ces destinations du plan de secteur ne peut s'opérer que par l'adoption d'un plan d'exécution spatial régional » est erronée. Ce n'est pas parce que le législateur décrétaal a prévu un « processus de planification intégré » dans le Code flamand de l'aménagement du territoire en vue de l'adoption d'un plan d'exécution spatial que cela signifierait que ce même législateur décrétaal ne peut plus prévoir un régime décrétaal dérogatoire. Selon le Gouvernement flamand, la Cour reconnaît aussi qu'il appartient au législateur décrétaal de déterminer dans quels cas et dans quelles conditions l'octroi d'un permis peut faire l'objet de dérogations aux prescriptions urbanistiques.

La limitation des garanties procédurales et matérielles peut également être raisonnablement justifiée. En effet, selon le Gouvernement flamand, le régime attaqué poursuit un but légitime, à savoir la gestion durable des minerais primaires disponibles et la gestion durable des matériaux. Le fait d'autoriser des activités utiles pour le traitement mécanique de l'enrichissement des minerais dans les zones d'extraction est en outre pertinent et raisonnablement justifié à la lumière de cet objectif. Afin de garantir le développement durable et afin de réaliser l'objectif politique du Gouvernement flamand consistant à utiliser de manière parcimonieuse, efficace et optimale les réserves disponibles de minerais primaires, le législateur décrétaal, qui dispose en cette matière d'un pouvoir d'appréciation étendu, a estimé qu'il était nécessaire, dans les zones d'extraction désignées dans les plans de secteur, d'autoriser explicitement, outre l'extraction de minerais primaires, également le traitement mécanique des minerais extraits et leur enrichissement en les mélangeant avec des matériaux de démolition, dans le cadre d'un cycle de matériaux durable.

Par ailleurs, le Gouvernement flamand constate que la protection juridique des propriétaires n'est pas limitée de manière disproportionnée. Le régime attaqué n'a pas pour objet de réviser un plan de secteur ou un plan d'exécution spatial donné afin de modifier la destination principale d'une zone, mais tend à déterminer, dans les limites précises de l'affectation de la zone, quelles activités sont autorisées d'un point de vue urbanistique, outre l'extraction elle-même. Les activités qui sont admises dans les zones concernées ont en outre été définies en manière telle que ni la destination principale de la zone, ni l'éventuelle destination ultérieure ne sauraient être compromises. L'extraction doit toujours rester l'activité principale. En raison de la portée limitée du régime attaqué, qui ne porte en aucune manière atteinte à la destination principale de la zone, il ne fallait dès lors pas prévoir des garanties procédurales et matérielles spécifiques applicables lors de l'adoption ou de la modification d'un plan d'exécution spatial. Par ailleurs, l'autorité qui délivre les permis doit, dans le cadre de l'appréciation d'une demande de permis, respecter les garanties procédurales liées à l'examen d'une demande de permis, dont l'organisation d'une enquête publique et l'établissement d'un rapport d'incidences sur l'environnement.

Selon le Gouvernement flamand, le contrôle au regard de l'article 7 de la Convention d'Aarhus n'aboutit pas à une autre conclusion. Un régime décrétal qui, dans le cadre de l'octroi d'un permis, prévoit une dérogation limitée aux prescriptions urbanistiques d'une zone déterminée, qui sont applicables aux plans de secteur et aux plans d'exécution spatiaux, ne peut être considéré comme un plan ou un programme portant sur l'environnement, au sens de l'article 7 de la Convention d'Aarhus. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime qu'il ne saurait être question d'une limitation disproportionnée des possibilités de participation. Il ne peut être déduit du constat que les dispositions attaquées ne prévoient pas expressément une procédure de participation spécifique que les permis qui sont délivrés ne peuvent faire l'objet d'une participation du public. La délivrance d'un permis d'environnement reste soumise à plusieurs possibilités de participation importantes qui permettent au citoyen d'être entendu dans la procédure d'autorisation.

Selon le Gouvernement flamand, le premier moyen n'est pas fondé.

A.6.2. En ce qui concerne le deuxième moyen, le Gouvernement flamand estime que le régime actuellement attaqué n'est pas un plan qui peut avoir des incidences notables sur l'environnement, de sorte que les dispositions attaquées ne doivent pas être contrôlées au regard des articles 2 et 5 de la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Il ne s'agit pas d'un plan ou d'un programme au sens de l'article 2 de la directive relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, de sorte qu'un projet de rapport d'incidences sur l'environnement concernant le plan n'était pas obligatoire. Par ailleurs, il faut examiner le contexte dans lequel le régime concerné a été élaboré et la probabilité que le régime en question puisse avoir des incidences notables sur l'environnement. Selon le Gouvernement flamand, il est logique, dans cette optique, de ne pas avoir effectué de rapport d'incidences sur l'environnement. L'application des dispositions attaquées ne saurait en soi avoir des incidences notables sur l'environnement. Afin de savoir si un projet autorisé par application des dispositions attaquées peut avoir des incidences notables sur l'environnement, il faut que l'objet de ce projet puisse être examiné quant à ses incidences notables sur l'environnement, ce qui signifie que la portée exacte de la demande d'autorisation et des activités qui seront exercées dans une zone déterminée doit être clairement établie. Par conséquent, dans la mesure où l'autorisation d'exercer certaines activités dans une zone d'extraction peut avoir des incidences notables sur l'environnement, l'examen doit se faire à ce moment sur la base d'un projet de rapport d'incidences sur l'environnement. Les activités d'extraction doivent être considérées comme un projet qui est soumis à un rapport d'incidences sur l'environnement.

En ce qui concerne la compatibilité des dispositions attaquées avec l'article 6 de la directive concernant la conservation des habitats naturels, le Gouvernement flamand observe qu'étant donné que le régime attaqué n'est pas un « plan ou programme », il ne fallait dès lors pas procéder à une évaluation appropriée. Afin de savoir si un projet peut avoir des incidences négatives pour les habitats et espèces protégés, il faut pouvoir déterminer la portée exacte de ce projet, ce qui signifie qu'il faut qu'il soit établi clairement s'il s'agit d'un projet situé dans une zone spéciale de conservation et pour quelles activités précises un permis est demandé.

Etant donné que l'obligation d'établir un rapport d'incidences sur l'environnement concernant le plan n'est pas applicable aux dispositions attaquées et que le « rapport d'incidences sur l'environnement » et l'« évaluation appropriée » ne sont pas compromis, les articles 10 et 11 de la Constitution ne sauraient être violés, ce qui implique que le deuxième moyen n'est pas fondé.

A.6.3. Le Gouvernement flamand estime que le niveau de protection ne fait pas l'objet d'une « atteinte procédurale ». Le régime attaqué a une portée beaucoup plus limitée que le régime qui avait été attaqué dans l'arrêt n° 137/2006. Il n'a pas pour objet la révision d'un plan de secteur ou d'un plan d'exécution spatial donné. Il vise uniquement à déterminer, dans les limites de l'affectation d'une zone précise, quelles activités peuvent y être exercées du point de vue urbanistique, outre l'extraction elle-même. Le régime attaqué doit être interprété en ce sens que ni la destination principale de la zone, ni l'éventuelle destination ultérieure ne sauraient être compromises. L'extraction doit en tout cas rester l'activité principale et les éventuelles dérogations aux prescriptions urbanistiques figurant dans les plans de secteur ou les plans d'exécution spatiaux ne pourront être que marginales.

L'observation des parties requérantes selon laquelle les « activités nouvellement autorisées ont un caractère clairement industriel [...] et compromettent en tout cas la destination ultérieure à réaliser », ne peut, à l'estime du Gouvernement flamand, pas non plus être suivie. Les parties requérantes n'invoquent aucun élément à l'appui de leur thèse. Rien n'indique que les dispositions attaquées entendraient permettre des activités ayant « un caractère clairement industriel », ou que ces activités sont « sans rapport avec la zone d'extraction elle-même ».

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand fait valoir que le recul significatif du niveau de protection est lié à des motifs d'intérêt général. Le régime attaqué est en effet dicté par des motifs de protection de l'environnement, les articles attaqués étant ainsi conformes à l'objectif politique du Gouvernement flamand consistant à utiliser de façon parcimonieuse, efficace et optimale les réserves disponibles de minerais primaires. Le législateur décrétoal, qui dispose en cette matière d'un pouvoir d'appréciation étendu, peut par conséquent, sans violer le principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution, estimer qu'il est nécessaire, dans les zones d'extraction désignées dans les plans de secteur, d'autoriser explicitement, outre l'extraction de minerais primaires, également le traitement mécanique des minerais extraits et leur enrichissement en les mélangeant avec des matériaux de démolition, dans le cadre d'un cycle de matériaux durable.

Le Gouvernement flamand estime par conséquent que le troisième moyen est lui aussi dénué de fondement.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Les articles 68 et 69 du décret du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire » [lire : en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement] (ci-après : le décret du 8 décembre 2017) disposent :

« Art. 68. Au titre IV, chapitre IV, division 1, du [Code flamand de l'aménagement du territoire], modifié par le décret du 16 juillet 2010 et du 11 mai 2012, il est inséré une sous-division 7/3, libellée comme suit :

‘ Sous-division 7/3. - Actes dans les zones d'extraction ’.

Art. 69. Dans le même Code, il est inséré dans la sous-division 7/3, insérée sous l'article 68, un article 4.4.8/3 libellé comme suit :

‘ Art. 4.4.8/3. Dans les zones d'extraction identifiées sur les plans de secteur et les zones qui relèvent de la sous-catégorie d'affectation de zone “ zone pour l'exploitation de minerais de surface primaires ”, les actes suivants, outre l'extraction de matières premières primaires, sont également admis, en ce compris les constructions amovibles nécessaires à cet effet, pour autant que l'éventuelle destination ultérieure de la zone ne soit pas compromise :

1° le traitement mécanique des minerais extraits;

2° l'enrichissement des minerais extraits par mélange avec des matériaux provenant de travaux de démolition dans le cadre d'un cycle de matériaux durable au sens de l'article 3, 22°, du décret du 23 décembre 2011 relatif à la gestion durable de cycles de matériaux et de déchets. ’ ».

B.1.2. En adoptant les articles 68 et 69, attaqués, du décret du 8 décembre 2017, qui sont le résultat des amendements 24 et 25, le législateur décrétoal entendait réaliser l'objectif de

base en matière de gestion des minerais de surface, qui est de « fournir de façon durable les minerais de surface nécessaires pour répondre aux besoins actuels et futurs en matériaux de la société » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/3, p. 24) :

« Grâce à cette proposition, dans [les zones d'extraction], il devient possible, en plus de l'extraction des matières premières primaires, de procéder également au traitement mécanique des minerais extraits. Pour l'activité d'extraction et pour le traitement mécanique des minerais extraits, il est permis de bâtir des infrastructures temporaires qui doivent être éliminées après l'extraction.

Dans le cadre d'un cycle de matériaux durable, la possibilité est également offerte de combiner ces activités avec l'enrichissement des minerais extraits en les mélangeant avec des matériaux provenant de travaux de démolition (l'on songe par exemple à la fabrication de granulats composés de minerais extraits sur place et de déchets de construction et de démolition recyclés). Les machines, les matériaux et le matériel nécessaires à cette fin (par exemple, une installation de concassage, une installation de tamisage, etc.) sont intrinsèquement liés à un tel cycle de matériaux durable. L'extraction doit demeurer l'activité principale, l'enrichissement des minerais doit rester une activité accessoire » (*ibid.*).

Quant à la recevabilité

B.2. Le Gouvernement flamand soutient que la demande de suspension qui a été introduite est partiellement irrecevable à défaut d'exposé des moyens ou à défaut de griefs.

B.3.1. Selon le Gouvernement flamand, l'irrecevabilité résultant de l'absence d'exposé des moyens découlerait du constat que seul l'article 7 de la Convention du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus) serait applicable, les parties requérantes n'exposant pas en quoi les articles 6 et 8 seraient violés.

B.3.2. Etant donné que les parties requérantes fondent leur premier moyen sur l'absence de participation lors de l'adoption de la réglementation attaquée mais laissent de côté la question de l'application éventuelle des articles 6 à 8 de la Convention d'Aarhus à la réglementation attaquée, spécifiquement la question de savoir si la réglementation attaquée

doit être considérée comme une « décision relative à des activités particulières » (article 6), un « plan, programme ou politique relatif à l'environnement » (article 7) ou « une disposition réglementaire et/ou un instrument normatif juridiquement contraignant d'application générale » (article 8), l'examen de l'exception se confond avec celui du fond de l'affaire.

B.3.3. Selon le Gouvernement flamand, l'irrecevabilité résultant de l'absence de griefs découlerait également du constat que les parties requérantes ne développent que des griefs relatifs aux activités autorisées dans des zones d'extraction et non aux activités autorisées dans des zones pour l'exploitation de minerais de surface primaires.

B.3.4. Bien qu'il apparaisse des faits, tels qu'ils sont exposés par les parties requérantes, qu'elles habitent toutes dans les environs d'une zone qui est inscrite comme une « zone d'extraction » dans un plan de secteur et non dans les environs d'une zone qui est inscrite comme une « zone pour l'exploitation de minerais de surface primaires » dans un plan d'exécution spatial, les griefs des parties requérantes ne sont pas limités aux « zones d'extraction ». En effet, les parties requérantes s'opposent à ce qu'en vertu des dispositions attaquées, des activités supplémentaires nuisibles pour l'environnement, qui étaient auparavant interdites, puissent être autorisées dans les zones concernées.

B.3.5. Les exceptions sont rejetées.

Quant aux conditions de la suspension

B.4. Aux termes de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

B.5. La suspension par la Cour d'une disposition législative doit permettre d'éviter que l'application immédiate des normes attaquées risque de causer aux parties requérantes un préjudice grave, qui ne pourrait être réparé ou qui pourrait difficilement l'être en cas d'annulation de ces normes.

B.6. Il ressort de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 que, pour satisfaire à la seconde condition de l'article 20, 1^o, de cette loi, la personne qui forme une demande de suspension doit exposer, dans sa requête, des faits concrets et précis qui prouvent à suffisance que l'application immédiate des dispositions dont elle demande l'annulation risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable.

Cette personne doit notamment faire la démonstration de l'existence du risque de préjudice, de sa gravité et de son lien avec l'application des dispositions attaquées.

B.7.1. Les parties requérantes invoquent les nuisances irréversibles et l'atteinte permanente à leur cadre de vie.

Selon l'article 32, §§ 1^{er} et 2, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, l'autorité compétente ne dispose que d'un délai maximum de 180 jours pour statuer sur une demande de permis d'environnement. Comme le délai entre la demande et l'obtention du permis d'environnement est très limité, les parties requérantes sont confrontées au risque réel que toutes les activités dont la cessation a été ordonnée à la suite de la procédure introduite devant le Conseil d'Etat, et de l'action en cessation en matière d'environnement qui en a résulté, reprennent leur cours dans le même délai maximum de 180 jours. Les nuisances dues à la poussière, les nuisances sonores, les embarras de circulation et les nuisances lumineuses et visuelles dont les parties requérantes se plaignent pourraient reprendre immédiatement.

C'est justement en raison du délai très court dans lequel un exploitant peut obtenir un nouveau permis pour ces installations, qui ont pourtant été récemment interdites par voie judiciaire, que les parties requérantes ne peuvent se contenter de demander l'annulation des

articles attaqués. En effet, le préjudice grave qu'elles subiraient en ne demandant que l'annulation, sans la suspension préalable, ne pourrait plus être réparé parce qu'il constitue une atteinte permanente au cadre de vie des parties requérantes.

B.7.2. L'exécution immédiate des articles 68 et 69, attaqués, du décret du 8 décembre 2017 permet, dans ce court délai, d'octroyer un permis d'environnement à certains exploitants de zones d'extraction ou de zones pour l'exploitation de minerais de surface primaires, autorisant ceux-ci non seulement à extraire du sol des minerais de surface par une exploitation en surface (article 2, 5°, du décret du 4 avril 2003 relatif aux minerais de surface), mais aussi à traiter mécaniquement les minerais extraits et à les enrichir en les mélangeant avec des matériaux provenant de travaux de démolition.

Le constat du Gouvernement flamand selon lequel le préjudice dont se prévalent les parties requérantes ne résulterait pas directement des dispositions attaquées mais seulement du permis d'environnement qui serait éventuellement accordé ultérieurement, n'y change rien. Compte tenu des diverses procédures civiles et administratives déjà engagées et pendantes, dans lesquelles les parties requérantes ont toujours obtenu que les activités supplémentaires qu'elles attaquent ne soient pas autorisées dans des zones d'extraction et dans des zones pour l'exploitation de minerais de surface primaires, on ne peut exiger des parties requérantes qu'elles doivent, après l'attribution d'un permis d'environnement, introduire de nouvelles procédures pour faire interdire les activités supplémentaires qui seraient autorisées par le permis afin de pouvoir protéger leur cadre de vie et qu'elles subissent, dans l'intervalle, une atteinte à celui-ci.

B.7.3. En effet, les parties requérantes ont déjà introduit une action en cessation en matière d'environnement, qui a été déclarée fondée par le Tribunal de première instance d'Anvers, par jugement du 23 mai 2017. Celui-ci a ordonné la cessation des actes qui constituent une violation manifeste ou une menace grave de violation des dispositions législatives relatives à la protection de l'environnement. La cessation immédiate des activités a été ordonnée sous peine d'une astreinte de 10 000 euros par jour ou par jour entamé.

B.7.4. Etant donné que le préjudice subi par les parties requérantes résulte de nuisances irréversibles et de l'atteinte permanente à leur cadre de vie et compte tenu de la cessation immédiate ordonnée sous peine d'une astreinte élevée, le risque de préjudice allégué doit être considéré comme grave et difficilement réparable.

Quant au caractère sérieux des moyens

B.8. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6 à 8 de la Convention d'Aarhus.

Les parties requérantes critiquent la différence de traitement instaurée entre les citoyens selon qu'ils sont riverains ou non d'une zone d'extraction ou d'une zone pour l'exploitation de minerais de surface primaires. Les citoyens qui habitent dans le voisinage d'une telle zone n'ont jamais eu le droit de participer à l'élaboration des nouvelles possibilités d'exploitation pour des zones d'extraction et des zones pour l'exploitation de minerais de surface primaires instaurées par voie décrétole, alors que les citoyens qui habitent dans le voisinage de zones ayant une autre destination prévue par le plan ont le droit de participer à l'élaboration de nouvelles possibilités qui seraient créées puisque cette création n'est permise qu'en adoptant un plan d'exécution spatial régional.

B.9. Le moyen sérieux ne se confond pas avec le moyen fondé.

Pour qu'un moyen soit considéré comme sérieux au sens de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, il ne suffit pas qu'il ne soit pas manifestement non fondé au sens de l'article 72, mais il faut aussi qu'il revête une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure.

B.10.1. La différence de traitement exposée dans le moyen repose sur un critère objectif, en l'occurrence le fait d'habiter ou non à proximité d'une zone de destination qualifiée de « zone d'extraction » ou de « zone pour l'exploitation de minerais de surface primaires ». Seuls les citoyens proches de ces zones n'ont pas eu la possibilité d'exercer leur droit de participation, alors que cette possibilité existe bien pour les citoyens qui habitent à proximité

d'une autre zone de destination, et alors que cette possibilité de participation leur offre une garantie pour la sauvegarde du droit à la protection d'un environnement sain (article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution).

B.10.2. En adoptant les articles 68 et 69, attaqués, du décret du 8 décembre 2017, le législateur décrétoal entendait promouvoir le développement durable et le cycle de matériaux durable dans des zones d'extraction et des zones pour l'exploitation de minerais de surface primaires (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n^o 1149/3, p. 24). Cette motivation peut également être appliquée à d'autres zones de destination où le développement durable et la création d'un cycle de matériaux durable pourraient également justifier l'autorisation de possibilités d'exploitation supplémentaires.

B.10.3. Autoriser le traitement mécanique de minerais extraits et leur enrichissement soit dans une zone d'extraction, soit dans une zone pour l'exploitation de minerais de surface primaires implique non seulement une présence constante de machines, de matériaux et de matériel (*Doc. parl.*, Parlement flamand, *ibid.*, p. 24), mais aussi des flux entrants et sortants permanents de déchets, ce qui aura une incidence significative sur l'environnement, même si l'enrichissement des minerais doit rester une activité accessoire.

La zone de destination qualifiée de « zone d'extraction » ou de « zone pour l'exploitation de minerais de surface primaires » n'a qu'un caractère temporaire puisque, lorsque les extractions sont terminées, la destination primitive ou future correspondant à la teinte de fond inscrite sur le plan doit être respectée. Des conditions d'assainissement du site doivent être imposées pour que la destination indiquée puisse être réalisée (article 17.6.3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur).

En outre, il est également possible d'étendre les possibilités d'exploitation de zones de destination en adoptant un plan d'exécution spatial, qui prévoit effectivement des possibilités de participation, comme le précise le chapitre II (« Plans d'exécution spatiaux ») du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.11. Dans le cadre limité de l'examen auquel la Cour peut procéder lors du traitement de la demande de suspension, le moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution doit être considéré comme sérieux au sens de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. A ce stade, il n'y a donc pas lieu d'examiner les autres moyens.

B.12. Les deux conditions de fond prescrites par l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle pour que la suspension puisse être décidée étant remplies, il y a lieu de l'ordonner.

Par ces motifs,

la Cour

suspend les articles 68 et 69 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire ».

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 19 juillet 2018.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen