

Numéro du rôle : 7352
Arrêt n° 19/2021 du 4 février 2021

ARRÊT

En cause : le recours en annulation des articles 4, 8, 9 et 25 du décret de la Région flamande du 24 mai 2019 « modifiant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et le décret relatif aux engrais du 22 décembre 2006, en ce qui concerne l'application du sixième programme lisier », introduit par l'ASBL « Algemeen Boerensyndicaat » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et F. Daoût, et des juges J.-P. Moerman, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen et J. Moerman, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

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 30 janvier 2020 et parvenue au greffe le 31 janvier 2020, un recours en annulation des articles 4, 8, 9 et 25 du décret de la Région flamande du 24 mai 2019 « modifiant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et le décret relatif aux engrais du 22 décembre 2006, en ce qui concerne l'application du sixième programme lisier » (publié au *Moniteur belge* du 30 juillet 2019) a été introduit par l'ASBL « Algemeen Boerensyndicaat », Frank De Sutter, Dominique Van Den Keybus et Dirk Vandermersch, assistés et représentés par Me J. Opsommer, avocat au barreau d'Audenarde.

Des mémoires ont été introduits par :

- Raf Verbeke;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me P. De Smedt et Me A. Croes, avocats au barreau de Gand, et par Me S. Sottiaux, Me E. Cloots et Me J. Roets, avocats au barreau d'Anvers.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 25 novembre 2020, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J. Moerman et J.-P. Moerman, 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 9 décembre 2020 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 9 décembre 2020.

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 du recours

A.1.1. Le Gouvernement flamand soutient que le recours en annulation est irrecevable, dès lors que les moyens invoqués dans la requête sont dirigés contre les mauvaises dispositions du décret de la Région flamande du 24 mai 2019 « modifiant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et le décret relatif aux engrais du 22 décembre 2006, en ce qui concerne l'application du sixième programme lisier » (ci-après : le décret du 24 mai 2019). Il constate que le recours en annulation est dirigé

contre les articles 4, 8, 9 et 25 du décret du 24 mai 2019 et que les parties requérantes critiquent essentiellement la prétendue rétroactivité de ces dispositions. Il estime que le recours est dès lors en réalité dirigé contre l'article 34 du décret du 24 mai 2019, qui prévoit que le décret entre en vigueur le 1er janvier 2019.

A.1.2. Les parties requérantes répondent que, par leur requête, elles ont attaqué l'ensemble du décret du 24 mai 2019, puisque le décret a été joint à la requête dans son intégralité. Elles estiment qu'il ressort clairement de l'exposé des moyens que le recours est également dirigé contre l'article 34 de ce décret.

Quant à la recevabilité du mémoire en intervention

A.2.1. Raf Verbeke, partie intervenante, estime avoir intérêt à intervenir parce qu'il est concessionnaire d'un marché hebdomadaire d'agriculteurs à Gand et parce qu'il est membre du conseil d'administration de l'ASBL « PostVersa », qui a notamment pour but de rendre des avis et d'organiser des projets pour les organisations et les entreprises agricoles, de défendre la souveraineté constitutionnelle et les droits fondamentaux des citoyens, des entreprises, des autorités et de mère nature, et de participer à la préparation et à la mise en œuvre de la politique. La partie intervenante se rallie à la demande d'annulation des dispositions attaquées formulée par les parties requérantes et invoque des moyens nouveaux, pris de la violation des articles 7bis et 23 de la Constitution.

A.2.2. Le Gouvernement flamand soutient que la partie intervenante ne démontre pas qu'elle est elle-même soumise aux obligations que les dispositions attaquées imposent aux agriculteurs, ni qu'elle défend les intérêts de personnes soumises à ces obligations. Selon lui, le seul fait d'être membre du conseil d'administration d'une association sans but lucratif qui poursuit des objectifs d'ordre social généraux ne saurait suffire à démontrer l'intérêt requis pour intervenir dans un litige.

A.2.3. Le Gouvernement flamand estime également que les moyens invoqués par la partie intervenante sont irrecevables, dès lors qu'il n'est pas permis d'invoquer des moyens nouveaux dans un mémoire en intervention.

Quant aux moyens

En ce qui concerne le premier moyen

A.3. Le premier moyen est dirigé contre les articles 4, 8 et 25, 7°, du décret du 24 mai 2019 et est pris de la violation des articles 10, 11, 16 et 190 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, avec le principe de la non-rétroactivité des lois, avec le principe de prudence, avec le principe du raisonnable, avec le principe de la sécurité juridique, avec le principe de la confiance légitime, avec le principe du fair-play et avec le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

A.4.1. Dans la première branche du moyen, les parties requérantes critiquent les dispositions attaquées, en ce qu'elles imposent rétroactivement aux agriculteurs une obligation d'ensemencement de cultures pièges, le non-respect de cette obligation pouvant être sanctionné par des amendes administratives. Elles exposent que l'obligation d'ensemencement de cultures pièges s'applique à partir du 1er janvier 2019, alors que les dispositions instaurant cette obligation ont été publiées au *Moniteur belge* du 30 juillet 2019. Elles estiment que le législateur décréto a donc agi en violation de l'article 190 de la Constitution, du principe de la non-rétroactivité des lois, du principe de la sécurité juridique et du principe de la confiance légitime.

A.4.2. Les parties requérantes ne souscrivent pas à l'avis que la section de législation du Conseil d'État a rendu sur la proposition de décret qui a donné lieu aux dispositions attaquées, le Conseil d'État ayant jugé, d'une part, que, pour la clarté et pour le bon fonctionnement des services, il s'indiquait que la réglementation attaquée prenne effet le 1er janvier d'une année civile donnée et, d'autre part, que la rétroactivité était nécessaire, dès lors que la dérogation qui avait été demandée en vertu de l'annexe III, point 2, troisième alinéa, de la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 « concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles » (ci-après : la directive 91/676/CEE) prenait également effet le 1er janvier

2019. Elles estiment que le Conseil d'État a fondé son avis sur une prémisse erronée, dès lors que le législateur décretaal aurait pu établir le sixième programme lisier avant le 1er janvier 2019 ou aurait pu prévoir que l'obligation d'ensemencement de cultures pièges prendrait seulement effet le 1er janvier 2020. Elles considèrent que le législateur décretaal aurait au moins pu prévoir de ne pas encore infliger des amendes administratives pour la saison de cultures 2019. Elles font en outre valoir que l'obtention d'une dérogation de la part de la Commission européenne ne saurait justifier l'instauration rétroactive d'une obligation applicable à l'ensemble du secteur agricole.

A.4.3. Les parties requérantes font valoir que, dans la pratique, l'ensemencement de cultures pièges se planifie avant le début de l'année de cultures et que les plans de culture sont établis à l'automne de l'année précédente. Selon elles, au moment de la promulgation du décret attaqué, les agriculteurs avaient déjà établi leurs plans de culture et ils avaient déjà indiqué, dans leur demande unique, qui devait être introduite au plus tard le 21 avril 2019, les cultures qu'ils allaient cultiver sur leurs parcelles. Selon les parties requérantes, il était pratiquement impossible, après le 24 mai 2019, date de la promulgation du décret attaqué, d'apporter encore des modifications substantielles au plan de culture, notamment parce que certaines cultures doivent se poursuivre dans les champs quasiment jusqu'à la fin de l'automne et parce qu'il faut tenir compte de la rotation des cultures préconisée par les bonnes pratiques agricoles. La possibilité administrative d'apporter des modifications dans la demande unique jusqu'au 31 octobre inclus ne change rien, selon elles, à l'impossibilité matérielle pour certains agriculteurs de semer encore suffisamment de cultures pièges.

A.4.4. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes font encore valoir que les agriculteurs qui, dans le passé, ont ensemencé des cultures pièges sur une base volontaire sont, sans qu'existe une justification raisonnable à cet égard, traités moins favorablement que les agriculteurs qui n'ont pas effectué ces ensemencements dans le passé, et ce, parce que les dispositions attaquées imposent aux agriculteurs actifs dans les types de zones 2 et 3 une superficie obligatoire de cultures pièges basée sur la moyenne des cultures pièges qui ont été cultivées sur l'exploitation au cours des années 2016, 2017 et 2018.

A.5. Dans la deuxième branche du moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 25, 7°, du décret du 24 mai 2019 est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il instaure rétroactivement une amende administrative sanctionnant le non-respect de l'obligation d'ensemencement de cultures pièges à partir du 1er janvier 2019. Elles estiment que la sanction en question constitue une sanction pénale au sens de la Convention européenne des droits de l'homme parce que l'amende administrative poursuit un but répressif, parce que son montant peut atteindre 1 500 euros par hectare et parce que l'obligation d'ensemencement de cultures pièges est potentiellement applicable à l'ensemble de la population.

A.6. Dans la troisième branche du moyen, les parties requérantes font valoir que, dès lors qu'elles limitent la liberté d'exploitation des agriculteurs, les dispositions attaquées sont contraires au droit de propriété, tel qu'il est garanti par les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Elles estiment que l'article 16 de la Constitution est violé parce que le décret attaqué ne prévoit pas une juste et préalable indemnité pour les agriculteurs obligés d'ensemencer leurs terres agricoles avec des cultures pièges. Se référant à l'arrêt de la Cour n° 55/2012 du 19 avril 2012, elles estiment en outre que le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques est aussi violé, en ce que les dispositions attaquées imposent aux agriculteurs flamands des charges qui excèdent celles qui doivent être supportées par le citoyen dans l'intérêt général. Dans leur mémoire en réponse, elles exposent que les agriculteurs qui, au cours des années 2016, 2017 et 2018, ont fourni davantage d'efforts – souvent de manière volontaire – pour cultiver des cultures pièges se voient imposer une charge plus lourde que les agriculteurs qui ont semé peu de cultures pièges au cours de ces mêmes années.

A.7. Le Gouvernement flamand estime tout d'abord que le premier moyen est irrecevable.

Selon lui, en ce qu'elle est prise d'une violation directe de l'article 190 de la Constitution, la première branche du premier moyen est irrecevable parce que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle direct des dispositions attaquées au regard de cette disposition constitutionnelle. Il estime également que cette branche est irrecevable en ce qu'elle est prise de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les principes généraux de droit mentionnés dans le moyen, dès lors que les parties requérantes omettent d'exposer les catégories de personnes qui seraient traitées différemment au regard des principes généraux de droit mentionnés.

Selon lui, la deuxième branche du premier moyen est irrecevable, en ce que les parties requérantes n'exposent pas en quoi la disposition attaquée ferait naître une discrimination.

Selon lui, en ce qu'elle est prise de la violation de l'article 16 de la Constitution, la troisième branche du premier moyen est irrecevable parce que les dispositions attaquées ne constituent pas une expropriation. Qui plus est, les parties requérantes n'exposent ni en quoi il s'agirait d'une discrimination en matière de droit de propriété, ni en quoi le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques aurait été violé.

A.8.1. À supposer que la Cour juge que la première branche du premier moyen est recevable, le Gouvernement flamand estime que cette branche n'est pas fondée, dès lors que l'obligation d'ensemencement de cultures pièges contenue dans les dispositions attaquées n'est pas rétroactive. Il expose que la question de savoir si un agriculteur a respecté ou non l'obligation d'ensemencement de cultures pièges qui lui incombe s'évalue sur une année civile complète, de sorte que ce n'est qu'en 2020 que l'administration vérifiera si l'obligation a été respectée pour l'année 2019. Selon lui, au moment où le décret attaqué a été publié, c'est-à-dire le 30 juillet 2019, les agriculteurs étaient encore en mesure de satisfaire à l'obligation d'ensemencement de cultures pièges pour l'année civile 2019 : l'ensemencement de cultures pièges est en effet réalisé après la récolte et donc, en principe, à l'automne. Il expose que le décret attaqué laisse aux agriculteurs jusqu'au 15 septembre pour semer des cultures pièges et que l'obligation générale d'ensemencement de cultures pièges ne vaut que pour les parcelles dont la culture principale a été récoltée au plus tard le 31 août, sur lesquelles aucune culture suivante n'est semée et qui ne sont pas des sols argileux lourds. Des règles similaires s'appliqueraient aux obligations d'ensemencement de cultures pièges spécifiques à certaines zones.

Selon le Gouvernement flamand, les agriculteurs ont en outre été informés des nouvelles mesures bien avant la publication au *Moniteur belge* du décret attaqué : dès la promulgation du décret, l'autorité flamande a communiqué par différents canaux au sujet de l'obligation renforcée d'ensemencement de cultures pièges.

Le Gouvernement flamand souligne encore que l'obligation d'ensemencement de cultures pièges ne constitue pas une nouvelle obligation, dès lors qu'elle était déjà prévue dans l'ancienne réglementation. Il expose que le décret attaqué précise cette obligation et augmente la superficie que certains agriculteurs doivent ensemer de cultures pièges dans certaines zones de Flandre. Le décret attaqué apporte des précisions en ce qu'il indique concrètement à quelles dates les cultures pièges doivent être semées et pendant combien de temps elles doivent être maintenues. Selon lui, l'augmentation de superficie qui est imposée ne prendra effet pour la plupart des agriculteurs qu'à partir de 2020. Selon le Gouvernement flamand, les rares agriculteurs qui, dès 2019, devaient ensemer une superficie de cultures pièges supérieure à celle qu'ils avaient ensencée en moyenne au cours des trois années précédentes, ont été informés individuellement de cette obligation, dès la promulgation du décret attaqué.

A.8.2. À supposer que la Cour juge que l'obligation d'ensemencement de cultures pièges est effectivement rétroactive, le Gouvernement flamand estime que cette rétroactivité est justifiée, dès lors qu'elle était indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Il expose que le législateur décretaal voulait obtenir pour les agriculteurs flamands que la Commission européenne accorde une nouvelle dérogation aux normes d'azote prévues par la directive 91/676/CEE, étant donné que la précédente décision de dérogation de la Commission expirait le 31 décembre 2018. Il souligne que la Commission européenne a accordé la nouvelle dérogation par une décision du 12 juillet 2019 et que cette dérogation a été octroyée compte tenu des mesures renforcées contenues dans le décret attaqué. Pour cette raison, il était donc indispensable, selon le Gouvernement flamand, que les dispositions du décret attaqué prennent effet à partir du 1er janvier 2019. Il souligne que la section de législation du Conseil d'État partageait ce point de vue.

A.9.1. À supposer que la Cour juge que la deuxième branche du premier moyen est recevable, le Gouvernement flamand estime que cette branche n'est pas fondée, dès lors que l'amende administrative prévue par les dispositions attaquées ne constitue pas une sanction pénale au sens de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour de justice de l'Union européenne. Il fait valoir que l'amende administrative n'a pas un caractère pénal en droit interne, que l'infraction sanctionnée a un caractère purement administratif, et qu'eu égard au faible montant de l'amende, celle-ci ne poursuit pas un but répressif. Le caractère non répressif de la sanction ressortirait également du fait que le produit des amendes administratives doit être intégralement utilisé au profit des agriculteurs. Le Gouvernement flamand considère dès lors que l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme ne s'applique pas en l'espèce.

A.9.2. À supposer que la Cour juge que l'amende administrative en question constitue effectivement une sanction pénale au sens de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Gouvernement flamand estime qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'instaurer rétroactivement un fait punissable ou une peine plus lourde, dès lors que l'obligation d'ensemencement de cultures pièges instaurée par le décret du 24 mai 2019 n'est pas rétroactive. En outre, le montant de l'amende administrative prévue par le décret attaqué est identique au montant de l'amende que prévoyait l'ancienne réglementation. S'il est vrai que le décret attaqué prévoit des règles plus strictes en cas de récidive, ces règles ne s'appliquent que pour l'avenir. Le Gouvernement flamand observe encore que les fonctionnaires compétents peuvent décider de renoncer totalement ou partiellement à l'amende administrative moyennant le respect, par l'agriculteur concerné, d'une ou de plusieurs mesures imposées.

A.10.1. À supposer que la Cour juge que la troisième branche du premier moyen est recevable, le Gouvernement flamand estime que les dispositions attaquées règlent uniquement l'utilisation de terres agricoles et qu'elles n'entraînent donc ni une privation de propriété ni une expropriation. Il déduit de la jurisprudence de la Cour que le seul fait que les autorités imposent des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a pas pour conséquence qu'elles soient tenues à indemnisation. Selon lui, une indemnisation n'est requise que si les effets de la mesure excèdent la charge qui peut être imposée à un particulier dans l'intérêt général. Il estime que le législateur décretaal flamand dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer les mesures qui doivent être prises afin de préserver la nature et l'environnement, et pour déterminer s'il faut prévoir ou non une indemnisation en cas de restrictions au droit de propriété.

A.10.2. Le Gouvernement flamand estime qu'il n'y avait pas lieu, en l'espèce, de prévoir une indemnisation, dès lors que l'obligation d'ensemencement de cultures pièges relève des risques d'exploitation normaux d'une entreprise agricole en Flandre.

Il expose que cette obligation ne limite la liberté d'exploitation des agriculteurs que de façon marginale, que son effet dans le temps est limité et qu'elle ne frappe pas chaque agriculteur dans la même mesure. En outre, un agriculteur peut conclure un contrat d'ensemencement de cultures pièges avec un autre agriculteur qui cultive des cultures pièges pour le premier ou obtenir une exonération de l'obligation d'ensemencement de cultures pièges sur la base d'une évaluation positive relative aux résidus de nitrates ou sur la base du respect de certaines mesures. Selon lui, l'obligation d'ensemencement de cultures pièges a en outre permis d'obtenir une dérogation aux normes d'azote prévues par la directive 91/676/CEE, ce qui permet aux entreprises agricoles d'évacuer davantage d'effluents d'élevage.

Il observe également que la protection de la qualité de l'eau est d'une importance primordiale et que c'est pour cette raison que l'Union européenne oblige les États membres à établir et à exécuter des programmes d'action. Il souligne que ni la directive 91/676/CEE, ni la décision dérogatoire de la Commission européenne ne prévoient que les États membres doivent indemniser financièrement les agriculteurs, et que la directive précitée est au contraire fondée sur le principe du pollueur-payeur.

Il estime également que l'obligation de semer des cultures pièges est imposée aux agriculteurs pour compenser la pollution des eaux causée par les nitrates provenant de sources agricoles. La teneur excessive en nitrates de l'eau constituant un problème environnemental principalement causé par l'agriculture, le législateur décretaal a pu raisonnablement considérer, selon le Gouvernement flamand, que les agriculteurs doivent également assumer la responsabilité de gérer leurs terres agricoles d'une manière qui limite au maximum cette forme spécifique de pollution de l'eau.

Selon le Gouvernement flamand, les agriculteurs ne peuvent du reste pas légitimement s'attendre à ce que les mesures en matière de gestion des terres auxquelles ils sont soumis dans le cadre des réglementations européenne et flamande sur l'environnement restent inchangées. Il observe notamment que la directive 91/676/CEE oblige les États membres à soumettre leurs programmes d'action à une évaluation et à les ajuster si les objectifs européens en matière de qualité de l'eau ne sont pas atteints.

Enfin, le Gouvernement flamand souligne que les agriculteurs reçoivent toutes sortes d'aides publiques, ce qui implique qu'en tout état de cause, le contribuable supporte en partie les charges liées à l'exploitation d'une entreprise agricole.

A.10.3. À titre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que le décret attaqué ne fait pas obstacle à ce que, dans le cadre d'une obligation concrète d'ensemencement de cultures pièges imposée à un agriculteur, le juge compétent vérifie si une indemnisation doit être accordée en vertu du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Quant au second moyen

A.11. Le second moyen est dirigé contre l'article 9 du décret du 24 mai 2019 et est pris de la violation des articles 10, 11, 16 et 190 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, avec le principe de la non-rétroactivité des lois, avec le principe de prudence, avec le principe du raisonnable, avec le principe de la sécurité juridique, avec le principe de la confiance légitime, avec le principe du fair-play et avec le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

A.12.1. Les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée renforce les valeurs seuils des résidus de nitrates. Elles critiquent le fait que cette disposition a été promulguée le 24 mai 2019, qu'elle a été publiée le 30 juillet 2019 et qu'elle a produit ses effets à partir du 1er janvier 2019. Elles estiment que cette disposition est donc rétroactive. Elles exposent que la disposition attaquée implique la diminution, à partir du 1er janvier 2019, de la quantité de nitrates pouvant être présente dans le sol, mesurée entre le 1er octobre et le 15 novembre. Selon elles, les agriculteurs auraient dû connaître les valeurs seuils des résidus de nitrates avant le début de la saison de cultures 2019. Les parties requérantes font valoir qu'au moment où le décret attaqué a été publié au *Moniteur belge*, les agriculteurs avaient déjà fertilisé leurs terres agricoles, qu'il est particulièrement compliqué d'adapter le plan de culture et qu'il était irréaliste de mener d'autres actions de nature à faire encore baisser les résidus de nitrates.

A.12.2. En ce qui concerne l'article 190 de la Constitution et les principes invoqués dans le moyen, les parties requérantes développent des arguments similaires à ceux qu'elles ont formulés dans le cadre du premier moyen.

A.13. Le Gouvernement flamand estime tout d'abord que le second moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation, d'une part, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, et, d'autre part, du droit de propriété et du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, à défaut d'exposé du moyen sur ces points. Selon le Gouvernement flamand, le second moyen est également irrecevable en ce qu'il est pris d'une violation directe de l'article 190 de la Constitution et en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la non-rétroactivité des lois, dès lors que la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle direct de la disposition attaquée au regard de l'article 190 de la Constitution et que les parties requérantes omettent de préciser les catégories de personnes qui seraient traitées différemment au regard du principe de la non-rétroactivité des lois.

A.14.1. À supposer que la Cour juge que le second moyen est recevable, le Gouvernement flamand estime que ce moyen n'est pas fondé. Il souligne que la mesure des résidus de nitrates dans le sol ne constitue qu'un instrument de suivi devant permettre à l'autorité flamande de contrôler chaque année la teneur en nitrates dans le sol et d'évaluer ainsi l'efficacité de ses programmes en matière de lisier. Il expose qu'en soi, la disposition attaquée n'impose pas directement aux agriculteurs l'obligation de rester en dessous des valeurs seuils fixées et qu'aucune sanction n'est, en tant que telle, liée au dépassement de ces valeurs : ce n'est que lorsqu'un agriculteur ne fait pas procéder ou ne fait pas correctement procéder à la mesure des résidus de nitrates qu'il risque une amende administrative. Selon lui, un dépassement de la valeur seuil a effectivement pour conséquence que l'exploitation de l'agriculteur concerné sera contrôlée de manière plus approfondie à partir de l'année civile suivante. Si cette évaluation à l'échelle de l'entreprise révèle à nouveau un dépassement des valeurs seuils de résidus de nitrates, l'agriculteur devra prendre diverses mesures administratives au cours de l'année civile suivante. Selon le Gouvernement flamand, ces mesures administratives ne constituent pas des sanctions. Il souligne que ces mesures ne prennent effet qu'à partir de l'année civile qui suit celle au cours de laquelle la trop forte concentration en nitrates a été mesurée, ce dont il déduit qu'il ne saurait être question de rétroactivité. Selon lui, les mesures visées sont à considérer comme des conséquences juridiques de faits qui se sont produits au cours de l'année civile 2019.

A.14.2. Le Gouvernement flamand estime enfin qu'entre la publication du décret attaqué, le 30 juillet 2019, et la mesure des résidus de nitrates, qui a lieu entre le 1er octobre et le 15 novembre, les agriculteurs avaient encore suffisamment de possibilités pour influencer favorablement la teneur en résidus en nitrates pour l'année civile 2019. En effet, les agriculteurs étaient encore en mesure de renoncer à des épandages d'engrais supplémentaires, ils pouvaient encore adapter leur plan de culture et ils pouvaient encore accomplir certaines actions influençant la teneur en résidus de nitrates (comme l'élimination des résidus de récoltes et l'ajout de paille lors du labourage). En outre, ils pouvaient, après la culture principale, opter pour une culture spécifique ou pour une culture de pommes de terre, auxquels cas les valeurs seuils des résidus de nitrates applicables à cette culture spécifique ou à la culture de pommes de terre sont d'application.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte

B.1.1. Par le décret du 24 mai 2019 « modifiant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et le décret relatif aux engrais du 22 décembre 2006, en ce qui concerne l'application du sixième programme lisier » (ci-après : le décret du 24 mai 2019), le législateur décrétoal a souhaité conférer, pour la période 2019-2022, une base décrétoale au sixième programme d'action au sens de l'article 5 de la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 « concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles » (ci-après : la directive 91/676/CEE) et apporter au décret du 5 avril 1995 « contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement » (ci-après : le décret du 5 avril 1995) et au décret du 22 décembre 2006 « concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles » (ci-après : le décret du 22 décembre 2006) les modifications nécessaires pour la mise en œuvre de ce programme d'action. Le sixième programme d'action fait suite au cinquième programme d'action, qui couvrait la période 2015-2018.

B.1.2. Par le sixième programme d'action, le législateur décrétoal vise à « réduire les pertes de nutriments de l'agriculture et de l'horticulture afin de rendre la qualité de l'eau conforme à l'objectif européen, formulé dans la directive ' Nitrates ' » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1938/1, p. 2). Pour réaliser cet objectif, « des efforts sont faits pour accroître l'efficacité de la politique existante en améliorant le contrôle et la mise en œuvre, ainsi qu'en adoptant une approche davantage axée sur les zones, grâce à l'application ciblée de mesures dans les zones où les objectifs fixés n'ont pas encore été atteints » (*ibid.*).

B.1.3. Partant du constat que les objectifs du programme d'action précédent n'avaient pas été atteints (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1938/9, p. 5), le législateur décréte a estimé qu'il était nécessaire de prendre des mesures plus radicales pour réduire les concentrations de nitrates.

Le décret du 24 mai 2019 instaure, entre autres, différents types de zones, « le fait d'imposer ou non des mesures et l'importance de ces mesures [...] étant subordonnés au type de zone dont relève la zone d'écoulement dans laquelle se trouvent les surfaces agricoles » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1938/1, p. 2). Les types de zones sont définis à l'article 14, § 1er, du décret du 5 avril 1995, tel qu'il a été modifié par le décret du 24 mai 2019, sur la base de la concentration moyenne en nitrates mesurée par le passé dans les eaux de surface. Ils sont numérotés de 0 à 3, le type de zone 0 correspondant aux zones dans lesquelles les objectifs de qualité de l'eau ont été atteints et le type de zone 3 aux zones dans lesquelles ces objectifs ont été le moins respectés. Des mesures plus strictes s'appliquent désormais dans les types de zones où la qualité de l'eau est moindre.

B.2. Il ressort des moyens invoqués dans la requête que les parties requérantes critiquent les dispositions attaquées en ce qu'elles concernent, d'une part, l'obligation d'ensemencer et de maintenir des cultures pièges et, d'autre part, les valeurs seuils de résidus de nitrates.

B.3.1. L'obligation d'ensemencer et de maintenir des cultures pièges est régie par l'article 14 du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 8, attaqué, du décret du 24 mai 2019.

Cette disposition prévoit deux sortes de mesures en ce qui concerne l'obligation d'ensemencer des cultures pièges : (1) une mesure de base (article 14, § 3) et (2) un complément à la mesure de base, pour les parcelles agricoles situées dans les types de zones 2 et 3 (article 14, § 4).

B.3.2. La mesure de base implique que, pour les parcelles situées dans les types de zones 1, 2 et 3, les agriculteurs sont tenus d'ensemencer des cultures pièges sur les parcelles sur lesquelles ils n'ont semé aucune culture suivante, qui ne sont pas des sols argileux lourds et dont la culture principale a été récoltée au plus tard le 31 août. La culture piège doit être ensemencée au plus tard le 15 septembre et doit en principe être maintenue jusqu'au 31 janvier de l'année suivante. Dans certaines situations, la culture piège doit être maintenue jusqu'au 15 octobre (cultures pièges sur les sols argileux lourds) ou jusqu'au 30 novembre (cultures pièges sur les parcelles situées dans la « Région limoneuse ») de la même année.

Les travaux préparatoires mentionnent :

« Le but de ces cultures pièges, combinées à des mesures génériques, est de lutter contre la perte des nutriments par lessivage, et principalement contre les nitrates, pendant la période hivernale. Dans les zones d'écoulement du type de zone 1, cela devrait suffire pour atteindre les valeurs cibles des concentrations moyennes de nitrates. Compte tenu de la valeur ajoutée des cultures pièges, l'ensemencement de cultures pièges sur des parcelles récoltées après le 31 août est bien sûr fortement encouragé aussi » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1938/1, p. 13).

B.3.3. Pour les types de zones 2 et 3, la mesure de base est complétée par une augmentation progressive de la superficie des terres agricoles qui doivent être ensemencées de cultures pièges. Pour chaque agriculteur, la quantité de cultures pièges à semer est désormais déterminée sur la base de la quantité de cultures pièges que cet agriculteur a cultivées au cours des années 2016 à 2018.

Les travaux préparatoires mentionnent :

« L'article 14, § 4, du décret du 22 décembre 2006 introduit les mesures standard dans les types de zones 2 et 3. Étant donné que les zones d'écoulement ainsi couvertes sont moyennement (type de zone 2) voire très éloignées (type de zone 3) des objectifs en termes de qualité de l'eau, des mesures supplémentaires y sont imposées en vue d'une plus grande efficacité. Ces mesures comprennent une diminution de la norme de fertilisation pour l'azote actif et une augmentation de la superficie ensemencée de cultures pièges ou de cultures suivantes à faible risque.

[...]

La disposition relative aux cultures pièges figure au 3°. Ce point prévoit, pour chaque agriculteur, un pourcentage de référence basé sur la quantité de cultures pièges qu'il a cultivées au cours des années 2016, 2017 et 2018. Pour ses parcelles situées dans les types de zones 2 ou 3, l'agriculteur concerné doit augmenter progressivement ce pourcentage de référence. Il en résultera une augmentation progressive du pourcentage de cultures pièges ou de cultures suivantes à faible risque dans ces types de zones. Le mode de calcul du pourcentage de référence pour un agriculteur individuel est développé dans les alinéas 2 à 7 du paragraphe 4 » (*ibid.*, p. 13).

B.3.4. Selon l'article 63, § 14, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été inséré par l'article 25, 7°, attaqué, du décret du 24 mai 2019, le non-respect de l'obligation d'ensemencer des cultures pièges est sanctionné par une amende administrative, qui s'élève en principe à 250 euros par hectare de terres agricoles pour lequel ladite obligation n'a pas été respectée. En cas de récidive dans les cinq ans, le montant de cette amende est majoré.

B.3.5. L'article 4, attaqué, du décret du 24 mai 2019 apporte plusieurs modifications à l'article 8 du décret du 22 décembre 2006, qui fixe les périodes au cours desquelles l'épandage et l'incorporation d'engrais dans le sol est en principe interdit. Cet article 8 distingue à cet égard trois types d'engrais.

L'article 4, attaqué, du décret du 24 mai 2019 prévoit, entre autres, certaines exceptions aux règles de principe, que les agriculteurs peuvent invoquer lorsqu'ils ensemencent des cultures pièges.

B.4.1. L'article 9, attaqué, du décret du 24 mai 2019 remplace l'article 15 du décret du 22 décembre 2006.

Cette disposition fixe des valeurs seuils des résidus de nitrates, qui varient selon les types de cultures et les types de sols concernés et selon la zone dans laquelle se situent les parcelles agricoles.

Aux termes de cette disposition, les échantillons destinés aux évaluations de résidus de nitrates sont réalisés entre le 1er octobre et le 15 novembre. Selon la situation, l'évaluation des résidus de nitrates est réalisée sur une seule ou sur plusieurs parcelles d'une entreprise agricole.

La disposition attaquée règle également les effets liés à la constatation d'un dépassement des valeurs seuils de résidus de nitrates.

B.4.2. L'article 63, § 9, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 25, 3°, attaqué, du décret du 24 mai 2019, prévoit d'infliger une amende administrative de 150 euros par évaluation de résidus de nitrates non réalisée ou non réalisée correctement, à charge de toute personne qui, en application du décret du 22 décembre 2006 et de ses arrêtés d'exécution, doit faire procéder à un prélèvement d'échantillon ou à une analyse et qui ne fait pas procéder ou ne fait pas procéder correctement à ce prélèvement d'échantillon ou à cette analyse. En cas de récidive dans les cinq ans, le montant de l'amende est doublé.

Quant à la recevabilité

En ce qui concerne la recevabilité du recours et des moyens invoqués

B.5.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le recours en annulation est irrecevable, dès lors que les moyens invoqués dans la requête sont dirigés contre les mauvaises dispositions du décret du 24 mai 2019. Il constate que les parties requérantes critiquent principalement le fait que les dispositions attaquées produisent leurs effets à compter du 1er janvier 2019 et il estime que le recours est dès lors en réalité dirigé contre l'article 34 du décret du 24 mai 2019, aux termes duquel « le [...] décret entre en vigueur le 1er janvier 2019 ».

B.5.2. La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation sur la base du contenu de la requête.

La Cour peut uniquement annuler des dispositions législatives explicitement attaquées contre lesquelles des moyens sont invoqués et, le cas échéant, des dispositions qui ne sont pas attaquées mais qui sont indissociablement liées aux dispositions qui doivent être annulées.

B.5.3. Par le premier moyen, les parties requérantes critiquent les articles 4, 8 et 25 du décret du 24 mai 2019, au motif, notamment, qu'ils imposeraient rétroactivement aux agriculteurs une obligation d'ensemencement et de maintien des cultures pièges, dont le non-respect pourrait être sanctionné par des amendes administratives. Par le second moyen, elles critiquent l'article 9 du décret du 24 mai 2019, au motif que cette disposition instaurerait rétroactivement des valeurs seuils de résidus de nitrates.

B.5.4. Il ressort suffisamment clairement de l'exposé des moyens invoqués que les critiques formulées par les parties requérantes portent notamment sur le fait que les dispositions attaquées prennent effet à compter du 1er janvier 2019 et que leur recours est donc également dirigé contre l'article 34 du décret du 24 mai 2019. Le simple fait qu'il ne soit pas précisé dans la requête que le recours en annulation est également dirigé contre l'article 34 du décret du 24 mai 2019 ne permet pas de déduire, en l'espèce, compte tenu de la portée des moyens invoqués par les parties requérantes, que le recours en annulation est irrecevable en ce qui concerne les critiques relatives à l'effet dans le temps des dispositions attaquées. Dès lors que l'article 34 du décret du 24 mai 2019 règle l'effet dans le temps des dispositions attaquées, cet article doit, eu égard à la portée de la requête, être considéré en l'espèce comme indissociablement lié aux dispositions attaquées. Il ressort par ailleurs des mémoires déposés auprès de la Cour par le Gouvernement flamand que celui-ci a pu présenter une défense utile en ce qui concerne l'effet dans le temps des dispositions attaquées.

L'exception est rejetée.

B.6.1. Le Gouvernement flamand conteste également la recevabilité des premier et second moyens, en ce que les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec des principes généraux du droit, avec des dispositions internationales et avec d'autres dispositions constitutionnelles, sans identifier les catégories de personnes entre lesquelles les dispositions attaquées créeraient une différence de traitement.

B.6.2. Lorsqu'une partie requérante dénonce, dans le cadre d'un recours en annulation, la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec d'autres dispositions constitutionnelles ou internationales ou avec d'autres principes généraux du droit garantissant un droit fondamental, le moyen consiste en ce que cette partie estime qu'une différence de traitement est établie, parce que la disposition qu'elle attaque dans le recours la prive de l'exercice de ce droit fondamental, alors que ce dernier serait garanti sans restriction à tout autre citoyen.

La catégorie de personnes qui aurait été privée de cette garantie fondamentale doit donc être comparée à la catégorie de personnes à laquelle cette garantie s'applique.

L'exception est rejetée.

B.7.1. Le Gouvernement flamand fait également valoir que les premier et second moyens sont irrecevables, en ce qu'ils sont pris de la violation directe de l'article 190 de la Constitution, dès lors que la Cour ne serait pas compétente pour procéder à un contrôle direct des dispositions législatives au regard de cet article de la Constitution, qui prévoit :

« Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi ».

B.7.2. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.7.3. Bien que la Cour ne soit pas compétente pour procéder à un contrôle direct de normes législatives au regard de l'article 190 de la Constitution, les deux moyens invoqués par les parties requérantes sont pris non seulement de la violation de l'article 190 de la Constitution, mais également de la violation des articles 10 et 11 de celle-ci, qui font partie du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») de la Constitution.

Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine.

Dès lors que l'article 190 de la Constitution prévoit que les normes ne peuvent devenir obligatoires qu'après leur publication, cet article contient une règle fondamentale qui, en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution, doit être garantie sans discrimination.

B.7.4. Il découle de ce qui précède que les moyens invoqués par les parties requérantes peuvent être compris en ce sens que la Cour est invitée à contrôler les dispositions attaquées au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 190 de celle-ci, et que la Cour est compétente pour exercer ce contrôle. Il ressort des mémoires déposés auprès de la Cour par le Gouvernement flamand que celui-ci a pu mener une défense utile sur ce point.

L'exception est rejetée.

B.8.1. Le Gouvernement flamand fait également valoir qu'en ce qu'il est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, le premier moyen est irrecevable, au motif que les dispositions attaquées n'entraîneraient pas d'expropriation.

B.8.2. L'examen de la recevabilité coïncide sur ce point avec l'examen quant au fond.

B.9.1. Le Gouvernement flamand fait également valoir que le second moyen est irrecevable, en ce qu'il est pris de la violation, d'une part, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, et, d'autre part, de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, à défaut d'exposé du moyen sur ces points.

B.9.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, 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.

B.9.3. Dans leur requête, les parties requérantes n'exposent nullement en quoi la disposition attaquée dans le second moyen serait contraire, d'une part, aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, et, d'autre part, à l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

Dans cette mesure, le second moyen n'est pas recevable.

B.10.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes font valoir pour la première fois que les agriculteurs qui ont ensemencé des cultures pièges sur une base volontaire dans le passé seraient, sans qu'existe une justification raisonnable, traités moins favorablement par les dispositions attaquées que les agriculteurs qui n'ont pas ensemencé de telles cultures dans le passé, et ce, parce que les dispositions attaquées imposent aux agriculteurs ayant des parcelles dans les types de zones 2 et 3 une superficie obligatoire de cultures pièges basée sur la moyenne des cultures pièges qui ont été cultivées sur l'exploitation au cours des années 2016, 2017 et 2018.

B.10.2. Il n'appartient pas aux parties requérantes de modifier, dans leur mémoire en réponse, les moyens du recours tels qu'elles les ont elles-mêmes formulés dans la requête. Un grief qui, comme en l'espèce, est formulé dans un mémoire en réponse mais qui diffère de celui qui a été formulé dans la requête constitue dès lors un moyen nouveau et est irrecevable.

En ce qui concerne la recevabilité de l'intervention

B.11. L'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose :

« Lorsque la Cour constitutionnelle statue sur les recours en annulation visés à l'article 1er, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser ses observations dans un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige ».

Justifie d'un intérêt au sens de cette disposition la personne qui montre que sa situation peut être directement affectée par l'arrêt que la Cour est appelée à rendre à propos du recours en annulation.

B.12.1. La partie intervenante estime qu'elle a un intérêt à intervenir parce qu'elle est concessionnaire d'un marché d'agriculteurs à Gand et parce qu'elle est membre du conseil d'administration d'une association sans but lucratif qui a notamment pour but de rendre des avis et d'organiser des projets pour les organisations et les entreprises agricoles, de défendre la souveraineté constitutionnelle et les droits fondamentaux des citoyens, des entreprises, des autorités et de mère nature, et de participer à la préparation et à la mise en œuvre de la politique.

B.12.2. Comme le soutient le Gouvernement flamand, la partie intervenante, qui souhaite intervenir à l'appui du recours en annulation introduit par les parties requérantes, ne démontre pas qu'elle pourrait, en tant que concessionnaire d'un marché, être affectée directement par les dispositions attaquées, qui prévoient une obligation d'ensemencer et de maintenir des cultures pièges et qui fixent des valeurs seuils de résidus de nitrates. En outre, le seul fait d'être membre du conseil d'administration d'une association sans but lucratif qui poursuit des buts susceptibles d'être affectés par les dispositions attaquées ne suffit pas à justifier de l'intérêt requis pour intervenir dans un litige.

B.12.3. L'intervention n'est pas recevable.

*Quant au fond**En ce qui concerne le premier moyen*

B.13. Le premier moyen est dirigé contre les articles 4, 8, 25, 7^o, et 34 du décret du 24 mai 2019 et est pris de la violation des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 190 de celle-ci, avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, avec le principe de la non-rétroactivité des lois, avec le principe de prudence, avec le principe du raisonnable, avec le principe de la sécurité juridique, avec le principe de la confiance légitime, avec le principe du fair-play et avec le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

B.14. Dans la première branche du moyen, les parties requérantes critiquent les dispositions attaquées en ce qu'elles imposeraient rétroactivement aux agriculteurs une obligation d'ensemencer et de maintenir des cultures pièges.

B.15. Comme il est dit en B.3.1 à B.3.3, l'obligation d'ensemencer et de maintenir des cultures pièges est régie par l'article 14 du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 8, attaqué, du décret du 24 mai 2019, et cette disposition prévoit deux types de mesures, à savoir une mesure de base ainsi qu'un complément à cette mesure de base pour les parcelles agricoles situées dans les types de zones 2 et 3. La mesure de base impose aux agriculteurs, pour les parcelles situées dans les types de zones 1, 2 et 3, d'ensemencer des cultures pièges sur les parcelles sur lesquelles aucune culture suivante n'est semée, qui ne se trouvent pas sur des sols argileux lourds et dont la culture principale a été récoltée au plus tard le 31 août. Pour les types de zones 2 et 3, la mesure de base est complétée par une augmentation progressive de la superficie des terres agricoles qui doivent être ensemencées de cultures pièges. Pour chaque agriculteur, la quantité de cultures pièges à semer est désormais déterminée sur la base de la quantité de cultures pièges que l'agriculteur a cultivées au cours des années 2016 à 2018.

B.16.1. L'article 34 du décret du 24 mai 2019 dispose :

« Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2019 ».

B.16.2. Cet article doit être interprété en ce sens que les dispositions du décret du 24 mai 2019, publié au *Moniteur belge* du 30 juillet 2019, prennent effet au 1er janvier 2019.

B.17.1. Bien que l'article 190 de la Constitution interdise qu'une norme législative devienne obligatoire avant sa publication, cette disposition n'interdit pas, en soi, qu'une norme publiée prenne effet à partir d'une date antérieure à sa publication.

B.17.2. Toutefois, lorsqu'il confère un effet rétroactif à une norme législative, le législateur compétent doit tenir compte du principe de la non-rétroactivité des lois.

B.17.3. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

S'il s'avère que la rétroactivité a en outre pour but ou pour effet d'influencer dans un sens l'issue de procédures judiciaires ou que les juridictions soient empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.18.1. Quant au fait que les dispositions du décret du 24 mai 2019 prennent effet au 1er janvier 2019, le fonctionnaire délégué a fourni l'explication suivante à la section de législation du Conseil d'État :

« Dans le cadre de la réglementation sur les engrais, la plupart des obligations et des évaluations portent sur une année civile complète. Dans un souci de clarté, ainsi que pour le bon fonctionnement des services, il est recommandé que la réglementation prenne donc effet à partir du 1er janvier d'une année civile donnée, de sorte que les mêmes règles s'appliquent pour toute l'année civile.

En l'espèce, cela signifie donc une entrée en vigueur à partir du 1er janvier 2019 ou du 1er janvier 2020. La dérogation actuellement demandée en vertu de l'annexe III, point 2, troisième alinéa, de la directive ' Nitrates ' prendra, en principe, également effet à partir du 1er janvier 2019. Toutefois, cette dérogation est une dérogation au sixième programme lisier et elle ne peut donc prendre effet à partir du 1er janvier 2019 que si la présente proposition de décret prend elle aussi effet à partir du 1er janvier 2019. Cette dérogation est extrêmement importante pour les agriculteurs concernés. La plupart d'entre eux sont des agriculteurs qui appliquent la dérogation depuis plusieurs années. Si la nouvelle dérogation ne prenait effet qu'à partir de l'année prochaine, cela signifierait que les agriculteurs concernés ne pourraient pas appliquer la dérogation cette année et qu'ils se retrouveraient donc avec des excédents d'engrais exceptionnellement importants. Des excédents d'engrais pour lesquels ils devront trouver une solution pour cette seule année, alors qu'ils pourront appliquer à nouveau la dérogation à partir de l'année prochaine et avoir à nouveau un excédent d'engrais moins important. Pour les agriculteurs concernés, cela signifie qu'ils devront prendre des mesures d'urgence coûteuses et peu structurelles pour cette seule année. Une telle politique pour une seule année n'est pas très souhaitable.

Compte tenu de ce qui précède, il est donc nécessaire que la présente proposition de décret entre en vigueur rétroactivement à compter du 1er janvier 2019.

Cet effet rétroactif n'a pas d'incidence négative pour les agriculteurs concernés, puisque, comme indiqué plus haut, la plupart des obligations et des évaluations prévues par la législation sur les engrais couvrent une année complète, ce qui leur laisse amplement le temps d'adapter leurs activités si nécessaire. En outre, le sixième programme lisier cible aussi particulièrement les actions des agriculteurs en automne. En effet, une grande partie du problème des nitrates provient de la quantité de nutriments qui restent (ou sont apportés) sur une parcelle en automne, après la récolte de la culture principale. La plupart des mesures contenues dans la présente proposition de décret concernent donc l'automne. Il s'agit notamment d'obligations concernant l'ensemencement de cultures pièges, de l'ajustement des valeurs seuils de résidus de nitrates (inférieures), des dispositions plus strictes concernant la fin de la saison de fertilisation, ... Bien que, dans un souci d'uniformité, les dispositions concernées entreront toutes en vigueur le 1er janvier 2019, cette rétroactivité n'aura pas d'incidence matérielle sur les dispositions concernées, puisque la présente proposition de décret aura normalement été adoptée et publiée au *Moniteur belge* bien avant le début des travaux d'automne. Ce raisonnement vaut d'autant plus pour les adaptations qui produiront un effet encore après cet automne, comme l'obligation de disposer d'un système de ' first flush ', la certification des conseils de fertilisation, les nouvelles mesures qui peuvent être imposées en cas de mauvaise évaluation des résidus de nitrates au niveau des exploitations, ...

À la lumière de ce qui précède, nous estimons donc qu'en l'espèce, l'effet de la rétroactivité de la présente proposition de décision sera limité et qu'il n'aura pas d'incidence négative pour les justiciables concernés. Cette rétroactivité est toutefois nécessaire, à la fois pour le bon fonctionnement de l'administration et pour la continuité de la législation en matière de dérogation (qui représente un avantage important pour les agriculteurs concernés) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1938/6, pp. 17-18).

B.18.2. Il en ressort que l'effet conféré aux dispositions du décret du 24 mai 2019 à compter du 1er janvier 2019 s'explique, d'une part, par le fait que les obligations et les évaluations prévues par la législation sur les engrais se rapportent en principe à une année civile complète et, d'autre part, par le fait qu'une dérogation a été demandée à la Commission européenne, dans le but d'obtenir l'autorisation de permettre l'épandage d'une quantité d'azote provenant des effluents d'élevage supérieure à celle qui est prévue dans l'annexe III, point 2, deuxième alinéa, première phrase, de la directive 91/676/CEE. Compte tenu du fait que la dérogation accordée par la Commission européenne par la décision d'exécution (UE) 2015/1499 du 3 septembre 2015 a expiré le 31 décembre 2018 (décision d'exécution (UE) 2015/1499 de la Commission du 3 septembre 2015 « accordant à la Belgique une dérogation demandée, pour la Région flamande, en application de la directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles »), la demande introduite devant la Commission européenne avait pour but d'obtenir une nouvelle dérogation pour la période 2019-2022. Par la décision d'exécution (UE) 2019/1205 de la Commission du 12 juillet 2019 « accordant à la Belgique une dérogation demandée, pour la Région flamande, en application de la directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles », la dérogation demandée a été accordée.

B.19. Une règle doit être qualifiée de rétroactive si elle s'applique à des faits, actes et situations qui étaient définitivement accomplis au moment où elle est entrée en vigueur.

B.20.1. Dès lors que les obligations découlant du décret du 22 décembre 2006 se rapportent, en principe, à une année civile complète, l'évaluation du respect ou non de l'obligation d'ensemencement de cultures pièges contenue dans ce décret a lieu, en principe, dans l'année qui suit l'année au cours de laquelle cette obligation devait être respectée (article 63, § 14, alinéa 2, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 25, 7°, du décret du 24 mai 2019). Il s'ensuit que le respect de l'obligation d'ensemencement de cultures pièges pour l'année 2019 sera évalué en 2020.

B.20.2. Une culture piège est une culture qui est cultivée après une culture principale. En principe, les cultures pièges sont donc semées après la récolte de la culture principale.

L'article 14, § 3, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 8 du décret du 24 mai 2019, dispose :

« L'agriculteur s'assure sur toutes ses surfaces agricoles appartenant à l'entreprise non situées en type de zone 0, qui ne sont pas des sols argileux lourds et dont la culture principale a été récoltée au plus tard le 31 août, qu'une culture piège est toujours enssemencée au plus tard le 15 septembre, hormis sur les parcelles sur lesquelles une culture suivante est enssemencée.

La culture piège, telle que visée à l'alinéa 1er, est maintenue au moins jusqu'aux dates suivantes :

- 1° sur les sols argileux lourds : maintenir au moins jusqu'au 15 octobre inclus;
- 2° sur les parcelles situées dans la région agricole ' Région limoneuse ', qui ne sont pas des sols argileux lourds : maintenir au moins jusqu'au 30 novembre inclus;
- 3° sur les parcelles, autres que celles visées aux points 1° et 2° : maintenir au moins jusqu'au 31 janvier inclus de l'année suivante ».

Il découle de cette disposition qu'une culture piège doit être semée au plus tard le 15 septembre d'une année civile donnée et que l'obligation de base d'ensemencement de cultures pièges ne s'applique pas, entre autres, lorsque la culture principale est récoltée après le 31 août ou lorsqu'une culture suivante est semée. En ce qui concerne le complément à la mesure de base pour les types de zones 2 et 3, la culture piège doit, en principe, être semée au plus tard le 15 septembre d'une année civile donnée; si la culture piège est semée après une culture de maïs ou de pommes de terre non hâtives, le 15 octobre constitue la date limite (article 14, § 8, alinéa 4, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 8 du décret du 24 mai 2019).

B.20.3. Étant donné que le décret du 24 mai 2019 a été publié au *Moniteur belge* du 30 juillet 2019 et que l'ensemencement de cultures pièges après la récolte de la culture principale peut avoir lieu jusqu'au 15 septembre ou jusqu'au 15 octobre d'une année civile donnée, l'obligation d'ensemencement de cultures pièges instaurée par les dispositions attaquées, en ce qu'elle s'applique pour l'année civile 2019, ne saurait être qualifiée de règle applicable à des faits, actes et situations qui étaient définitivement accomplis au moment de son entrée en vigueur. En ce qu'elles concernent l'obligation d'ensemencer et de maintenir des cultures pièges, les dispositions attaquées ne sont donc pas rétroactives et ne portent donc pas une atteinte discriminatoire au principe de la non-rétroactivité des lois.

B.21.1. Les parties requérantes font également valoir que les dispositions attaquées portent une atteinte discriminatoire au principe de la sécurité juridique et au principe de la confiance légitime, au motif que les agriculteurs auraient déjà établi leur plan de cultures pour l'année de cultures 2019 avant la publication du décret du 24 mai 2019 au *Moniteur belge*, voire avant le début de l'année civile 2019.

Puisqu'il a été établi qu'en ce qu'elles concernent l'obligation d'ensemencer des cultures pièges, les dispositions attaquées ne sont pas rétroactives, ce grief doit être compris en ce sens qu'il critique le fait que les dispositions attaquées ne sont pas assorties de mesures transitoires.

B.21.2. Il appartient en principe au législateur décréteur d'estimer, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement dénuée de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

Ce principe est étroitement lié au principe de la sécurité juridique, qui interdit au législateur de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt que possèdent les sujets de droit d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.21.3. Compte tenu de la directive 91/676/CEE, qui impose aux États membres de l'Union européenne l'obligation d'élaborer des programmes d'action devant faire l'objet d'une évaluation et, le cas échéant, d'une adaptation, les agriculteurs ne pouvaient pas légitimement s'attendre à ce que les mesures en vigueur en matière de lutte contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles restent inchangées. La circonstance que les plans de culture pour une année donnée sont généralement établis à l'automne précédant cette année de cultures n'empêche en principe pas les agriculteurs d'adapter ces plans au cours de l'année de cultures. L'article 18, § 1er, alinéa 3, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 10 - non attaqué - du décret du 24 mai 2019, prévoit d'ailleurs qu'en ce qui concerne les changements de culture suivante, il est tenu compte des modifications apportées par l'agriculteur jusqu'au 31 octobre inclus d'une année civile donnée à la demande unique mentionnant les cultures que l'agriculteur souhaite cultiver sur ses parcelles et qui se rapportent à l'année civile en question. À supposer que, dans sa demande unique, l'agriculteur n'avait pas ou pas suffisamment prévu de cultiver des cultures pièges, il avait donc jusqu'au 31 octobre 2019 pour apporter des modifications à cette demande. Eu égard au fait que les objectifs du précédent programme lisier n'ont pas été atteints, il n'est en outre pas dénué de justification raisonnable que le législateur décrétoal n'ait pas prévu de dispositions transitoires en ce qui concerne l'obligation d'ensemencer des cultures pièges. Partant, les dispositions attaquées ne portent pas une atteinte discriminatoire au principe de la sécurité juridique ni au principe de la confiance légitime.

B.22. En ce que les dispositions attaquées instaurent une obligation d'ensemencer des cultures pièges pour l'année civile 2019, elles ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 190 de celle-ci, avec le principe de la non-rétroactivité des lois, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la confiance légitime.

Dès lors que les parties requérantes ne tirent du principe de prudence, du principe du raisonnable et du principe de fair-play aucun argument autre que ceux qui découlent du principe de la non-rétroactivité des lois, du principe de la sécurité juridique et du principe de la confiance légitime, les dispositions attaquées ne violent pas non plus les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ces principes.

B.23. Le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.24. Dans la deuxième branche du premier moyen, les parties requérantes soutiennent que l'article 63, § 14, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 25, 7°, du décret du 24 mai 2019, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il instaurerait rétroactivement une amende administrative.

B.25. L'article 63, § 14, alinéas 1er et 2, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 25, 7°, du décret du 24 mai 2019, dispose :

« Sans préjudice des dispositions de l'article 71 et 72, une amende administrative est infligée à l'agriculteur qui, pendant une année calendaire donnée, doit semer des cultures pièges et les maintenir durant une certaine période, conformément à l'article 14, § 3, § 8 ou § 9, et qui n'a pas ou pas totalement respecté cette disposition.

L'amende administrative, telle que visée à l'alinéa 1er, s'élève à 250 euros par hectare, pour le nombre d'hectares pour lesquels, au cours d'une année calendaire donnée, l'obligation, telle que visée à l'article 14, § 3, § 4, alinéa 1er, 3°, ou § 9, n'a pas été respectée ».

En vertu de cette disposition, le non-respect de l'obligation de semer des cultures pièges peut donc être sanctionné par une amende administrative, dont le montant est fixé à 250 euros par hectare, pour le nombre d'hectares pour lesquels cette obligation n'a pas été respectée au cours d'une année civile donnée.

L'article 63, § 14, alinéa 3, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 25, 7°, du décret du 24 mai 2019, prévoit une augmentation du montant de l'amende administrative si, « dans les cinq ans précédant l'imposition par l'envoi sécurisé, tel que visé à l'article 64, § 1er, alinéa 2, de l'amende administrative [...], une amende administrative a été infligée à l'agriculteur en application du présent décret pour manque ou insuffisance d'ensemencement ou de maintien d'une culture piège ou pour non-respect de mesures équivalentes ».

B.26. L'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

B.27.1. Compte tenu du fait que l'obligation de semer des cultures pièges, définie à l'article 14, §§ 3, 8 et 9, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 8 du décret du 24 mai 2019, n'est pas instaurée rétroactivement, l'article 63, § 14, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 25, 7°, du décret du 24 mai 2019, n'instaure pas non plus rétroactivement une amende administrative.

Sans qu'il soit nécessaire, en l'espèce, d'examiner si l'amende administrative instaurée par cette disposition peut être qualifiée de sanction pénale au sens de l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, il suffit de constater que l'article 63, § 14, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 25, 7°, du décret du 24 mai 2019, n'instaure pas d'amende pour une action ou une omission qui ne constituait pas une infraction au moment où elle a été commise, ni n'impose une peine plus lourde que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.

B.27.2. L'article 63, § 14, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 25, 7°, du décret du 24 mai 2019, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.28. Le premier moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

B.29. Dans la troisième branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées violent les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, en ce qu'elles limiteraient la liberté d'exploitation des agriculteurs sans prévoir une indemnisation.

B.30.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.30.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle des dispositions attaquées.

B.30.3. L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (deuxième alinéa).

L'obligation d'ensemencer et de maintenir des cultures pièges, prévue par les dispositions attaquées, règle « l'usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens du second alinéa de l'article 1er du Premier Protocole additionnel et relève donc du champ d'application de cette disposition conventionnelle, lue en combinaison avec l'article 16 de la Constitution.

B.30.4. Il résulte de ce qui précède que le fait que les dispositions attaquées ne constituent pas une expropriation ou une privation de propriété n'a pas pour conséquence, contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, que la troisième branche du premier moyen est irrecevable, en ce qu'elle est prise de la violation de l'article 16 de la Constitution.

B.31. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.32.1. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires cités en B.3.2, l'obligation d'ensemencer des cultures pièges vise à « lutter contre la perte des nutriments par lessivage, et principalement contre les nitrates, pendant la période hivernale ». Plus généralement, les dispositions attaquées tendent à promouvoir la qualité des eaux souterraines et des eaux de surface, en exécution de la directive 91/676/CEE, en luttant contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, et poursuivent ainsi un objectif d'intérêt général.

B.32.2. L'article 23, alinéa 3, 2° et 4°, de la Constitution charge les législateurs compétents de garantir le droit à la protection de la santé et le droit à la protection d'un environnement sain. Afin de protéger la santé humaine et l'environnement, il est particulièrement important d'éviter, de prévenir ou de réduire la pollution des eaux souterraines et des eaux de surface.

B.32.3. Bien que la Convention européenne des droits de l'homme ne mentionne pas formellement le droit à un environnement sain, sa protection relève d'une préoccupation sociale essentielle. Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, tels que le droit de propriété, ne doivent pas nécessairement primer sur les considérations relatives à la protection de l'environnement et de la santé publique. Ainsi, des contraintes sur le droit de propriété peuvent être admises, à condition certes de respecter un juste équilibre entre les intérêts individuels en cause et ceux de la société dans son ensemble (CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c. Belgique*, §§ 79-80).

B.32.4. Comme il est dit en B.1.3, le législateur décrétoal a estimé que les mesures contenues dans le décret du 24 mai 2019 étaient justifiées, partant, entre autres, du constat que les objectifs du précédent programme lisier n'avaient pas été atteints. Le considérant 6 de la décision d'exécution (UE) 2019/1205 de la Commission du 12 juillet 2019 « accordant à la Belgique une dérogation demandée, pour la Région flamande, en application de la directive 91/676/CEE du Conseil concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles » mentionne que « des données plus récentes fournies par la Belgique montrent qu'en Région flamande, la qualité des eaux souterraines et des eaux de surface en ce qui concerne la pollution par les nitrates ne s'est pas améliorée depuis 2015 ».

B.32.5. En élaborant la mesure relative à l'obligation d'ensemencer et de maintenir des cultures pièges, le législateur décrétoal a tenu compte des types de zones fixés sur la base des concentrations moyennes de nitrates mesurées par le passé dans les eaux de surface. Il a considéré que des mesures plus strictes doivent être imposées dans les zones où une diminution de la qualité des eaux de surface a été observée. Dans le prolongement de ce raisonnement, il a prévu que l'obligation d'ensemencer des cultures pièges, qui ne s'applique que pendant une période donnée d'une année civile, ne s'applique pas au type de zone 0, qu'une mesure de base s'applique aux types de zones 1, 2 et 3, et que cette mesure de base est complétée, pour les types de zones 2 et 3, par une augmentation progressive de la surface de terres agricoles qui doivent être ensemencées de cultures pièges. Dans le cadre de la mesure de base comme dans le cadre de la mesure complémentaire pour les types de zones 2 et 3, le législateur décrétoal a offert aux agriculteurs le choix de semer soit des cultures pièges, soit une culture suivante, bien que, dans les types de zone 2 et 3, il doive s'agir d'une « culture suivante à faible risque ».

Compte tenu des modalités liées à l'obligation d'ensemencer des cultures pièges, l'ingérence dans le droit de propriété qui résulte de cette obligation réalise un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens.

B.33.1. Les parties requérantes critiquent en particulier le fait que l'obligation d'ensemencer des cultures pièges ne soit pas assortie d'une indemnisation des agriculteurs.

B.33.2. Le seul fait que l'autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a pas pour conséquence qu'elle est tenue à indemnisation.

Une indemnité n'est requise que lorsque et en ce que les effets de la mesure excèdent la charge qui peut être imposée à un particulier dans l'intérêt général. En vertu du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, l'autorité ne peut, sans compensation, imposer des charges qui excèdent celles qui doivent être supportées par un particulier dans l'intérêt général. Il découle de ce principe que les effets préjudiciables disproportionnés – c'est-à-dire le risque social ou entrepreneurial extraordinaire s'imposant à un groupe limité de citoyens ou d'institutions – d'une mesure de coercition qui est en soi régulière ne doivent pas être mis à charge des personnes lésées, mais doivent être répartis de manière égale sur la collectivité.

B.33.3. L'obligation d'ensemencer une culture piège et de la maintenir pendant une période déterminée ne peut, en l'espèce, être qualifiée de mesure dont les effets excèdent la charge qui peut être imposée à un particulier dans l'intérêt général. La restriction apportée à la liberté d'exploitation des agriculteurs qui résulte de cette obligation ne s'applique que pendant une période donnée qui prend cours après la récolte de la culture principale. Les agriculteurs ont en outre le choix d'ensemencer une culture piège ou, dans les conditions prévues par les dispositions attaquées, de semer une culture suivante. Eu égard à la directive 91/676/CEE, qui impose aux États membres de l'Union européenne l'obligation d'établir des programmes d'action qui doivent être évalués au moins tous les quatre ans et être adaptés le cas échéant, la circonstance que les pouvoirs publics modifient les règles régissant la gestion des surfaces agricoles en vue de réaliser les objectifs poursuivis par cette directive doit, en principe, être considérée comme une matière relevant du risque entrepreneurial normal des agriculteurs.

B.34. Le premier moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

B.35. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le second moyen

B.36. Le second moyen est dirigé contre les articles 9 et 34 du décret du 24 mai 2019 et est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 190 de celle-ci, avec le principe de la non-rétroactivité des lois, avec le principe de prudence, avec le principe du raisonnable, avec le principe de la sécurité juridique, avec le principe de la confiance légitime et avec le principe du fair-play, en ce qu'ils instaureraient rétroactivement des valeurs seuils de résidus de nitrates.

B.37. Comme il est dit en B.16.1 et B.16.2, l'article 34 du décret du 24 mai 2019 prévoit que « le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2019 » et doit être interprété en ce sens que les dispositions du décret du 24 mai 2019, publié au *Moniteur belge* du 30 juillet 2019, prennent effet au 1er janvier 2019.

B.38.1. L'article 9, attaqué, du décret du 24 mai 2019 remplace l'article 15 du décret du 22 décembre 2006 et fixe onze types de valeurs seuils de résidus de nitrates. L'article 15, § 1er, alinéas 2, 3 et 4, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par la disposition attaquée, dispose :

« Les 11 types suivants de valeurs seuils des résidus de nitrates sont distingués :

Type de résidus de nitrates	Type de culture	Type de sol	En type de zone 2 et 3		En type de zone 0 en 1	
			première valeur seuil	deuxième valeur seuil	première valeur seuil	deuxième valeur seuil
1	Graminées	Sablonneux ou Non sablonneux	60	170	80	200
2	Maïs	Sablonneux	65	130	80	160
3	Maïs	Non sablonneux	75	150	85	170
4	Céréales	Sablonneux	65	145	80	180
5	Céréales	Non sablonneux	75	165	80	180

6	Pommes de terre	Sablonneux ou Non sablonneux	85	155	90	165
7	Cultures spécifiques	Sablonneux ou Non sablonneux	85	190	90	200
8	Betteraves sucrières et betteraves fourragères	Sablonneux	60	135	80	180
9	Betteraves sucrières et betteraves fourragères	Non sablonneux	70	155	80	180
10	Autres cultures, y compris celle du chou fourrager et du radis oléifère	Sablonneux	65	135	80	180
11	Autres cultures, y compris celle du chou fourrager et du radis oléifère	Non sablonneux	75	155	80	180

Le type de culture, tel que visé dans le tableau de l'alinéa 2, concerne la culture principale qui, conformément à la demande unique, sera cultivée sur la parcelle concernée, à moins que la culture principale ne soit suivie durant cette année par une culture spécifique ou par la culture de pommes de terre. Pour l'application du tableau, visé à l'alinéa 2, il sera, le cas échéant, tenu compte de la culture spécifique ou de la culture de pommes de terre qui sera cultivée sur cette parcelle en tant que culture suivante.

Les échantillons pour les évaluations de résidus de nitrates, prélevés en application du présent décret, sont réalisés dans la période du 1er octobre jusqu'au 15 novembre inclus. Les évaluations de résidus de nitrates sont réalisées par un laboratoire agréé, tel que visé à l'article 61, § 7, conformément aux dispositions du livre des méthodes visé à l'article 61, § 8 ».

B.38.2. Il s'ensuit que les échantillons pour les évaluations de résidus de nitrates sont réalisés entre le 1er octobre et le 15 novembre et que les valeurs seuils de résidus de nitrates varient en fonction des types de cultures et de sol concernés et en fonction du type de zone où se situent les parcelles agricoles.

Les travaux préparatoires mentionnent :

« Le premier paragraphe de cet article définit les valeurs seuils de résidus de nitrates applicables aux différents groupes de cultures et types de sols dans les différents types de zones. Les valeurs seuils qui étaient précédemment applicables aux entreprises situées dans des zones non prioritaires s'appliquent désormais aux parcelles situées dans les types de zones 0 et 1. Les valeurs seuils inférieures qui étaient précédemment applicables aux entreprises situées dans des zones prioritaires s'appliquent désormais aux parcelles situées dans les types de zones 2 et 3. Les valeurs seuils de résidus de nitrates ont par ailleurs été légèrement modifiées. En particulier, les valeurs seuils pour les graminées, le maïs et les céréales ont été légèrement revues à la baisse. En outre, la betterave fourragère et la betterave sucrière sont désormais considérées comme un type de résidus de nitrates distinct, ayant ses propres valeurs seuils » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1938/1, p. 19).

B.38.3. L'évaluation des résidus de nitrates est réalisée, selon la situation, sur une parcelle (évaluation à l'échelle de la parcelle) ou sur plusieurs parcelles d'une entreprise agricole (évaluation à l'échelle de l'entreprise). Dans le cadre d'une évaluation à l'échelle de la parcelle, il est vérifié si la première ou la deuxième valeur seuil a été dépassée ou non (article 15, § 3, du décret du 22 décembre 2006). Dans le cadre d'une évaluation à l'échelle de l'entreprise, la moyenne pondérée des résidus de nitrates est évaluée par rapport à la première ou à la deuxième valeur seuil moyenne pondérée (article 15, §§ 4, 5, 6 et 7, du décret du 22 décembre 2006).

B.38.4. En vertu de l'article 15, § 2, alinéa 1er, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 9 du décret du 24 mai 2019, la « Mestbank » peut « soumettre les parcelles de surfaces agricoles situées en Région flamande à une évaluation annuelle des résidus de nitrates ».

La « Mestbank » détermine les parcelles de terres agricoles dont les résidus de nitrates doivent être déterminés, en sélectionnant à cet égard principalement les parcelles situées en dehors du type de zone 0 (article 15, § 2, alinéa 2). En principe, l'évaluation des résidus de nitrates est réalisée aux frais de la « Mestbank ».

B.38.5. Les conséquences d'un dépassement des valeurs seuils constaté lors d'une évaluation à l'échelle de la parcelle sont régies par l'article 15, § 3, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 9 du décret du 24 mai 2019. Ces conséquences diffèrent selon que la parcelle est située dans le type de zone 0 ou dans un autre type de zone.

Lorsque la parcelle est située dans le type de zone 0 et que l'évaluation des résidus de nitrates révèle un dépassement de la première valeur seuil, mais pas de la deuxième, l'agriculteur doit faire procéder à une évaluation des résidus de nitrates l'année suivante, à ses frais, sur une parcelle désignée par la « Mestbank ». Si un dépassement de la première valeur seuil est à nouveau constaté lors de cette nouvelle évaluation des résidus de nitrates, l'agriculteur doit faire procéder à une évaluation à l'échelle de l'entreprise, l'année suivante, à ses frais.

Lorsque la parcelle est située dans un type de zone autre que le type de zone 0 et que l'évaluation à l'échelle de la parcelle révèle un dépassement de la première ou de la deuxième valeur seuil, l'agriculteur doit faire procéder, l'année suivante, à une évaluation à l'échelle de l'entreprise, à ses frais. Il en va de même lorsque la parcelle est située dans le type de zone 0 et que l'évaluation à l'échelle de la parcelle révèle un dépassement de la deuxième valeur seuil.

B.38.6. Les conséquences du dépassement des valeurs seuils constaté lors d'une évaluation à l'échelle de l'entreprise sont régies par l'article 15, §§ 10 et 11, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 9 du décret du 24 mai 2019, « le paragraphe 10 traitant d'une évaluation modérément négative et le paragraphe 11 d'une évaluation plus sérieusement négative » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1938/1, p. 21).

Lorsque l'évaluation à l'échelle de l'entreprise révèle que la moyenne pondérée des résidus de nitrates dépasse la première valeur seuil moyenne pondérée, sans toutefois dépasser la deuxième valeur seuil moyenne pondérée, l'entreprise doit faire procéder, l'année suivante, à une nouvelle évaluation des résidus de nitrates à l'échelle de l'entreprise et tenir un plan de fertilisation et des fiches de culture (article 15, § 10).

Lorsque l'évaluation à l'échelle de l'entreprise fait apparaître que la deuxième valeur seuil moyenne pondérée a été dépassée, les mêmes mesures s'appliquent, mais elles sont cependant complétées par d'autres mesures, impliquant que l'agriculteur ne peut bénéficier d'une dérogation pendant l'année qui suit celle au cours de laquelle l'évaluation à l'échelle de l'entreprise a été réalisée et il doit se faire accompagner par une instance de conseil. Les mêmes mesures s'appliquent lorsque deux évaluations successives effectuées à l'échelle de l'entreprise

révèlent un dépassement entre la première et la deuxième valeurs seuils moyennes pondérées (article 15, § 11).

B.38.7. Le dépassement des valeurs seuils de résidus de nitrates ne donne lieu à aucune amende administrative.

Toutefois, l'article 63, § 9, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 25, 3°, attaqué, du décret du 24 mai 2019, prévoit une amende administrative de 150 euros par évaluation de résidus de nitrates non effectuée ou non correctement effectuée, à charge de toute personne qui, en exécution du décret du 22 décembre 2006 et de ses arrêtés d'exécution, doit faire procéder à un prélèvement ou à une analyse et n'a pas effectué ou n'a pas correctement effectué ce prélèvement ou cette analyse. En cas de récidive dans les cinq ans, le montant de l'amende est doublé. En outre, le fait de ne pas faire procéder à une évaluation à l'échelle de la parcelle ou d'entraver cette évaluation entraîne pour l'agriculteur concerné l'obligation de faire procéder à une évaluation à l'échelle de l'entreprise au cours de l'année civile suivante. Par ailleurs, le fait de ne pas faire procéder à une évaluation à l'échelle de l'entreprise ou d'entraver cette évaluation a pour effet que les mesures visées à l'article 15, § 11, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 9 du décret du 24 mai 2019, deviennent applicables (article 15, § 8, du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 9 du décret du 24 mai 2019).

B.39.1. Il ressort de la circonstance que le dépassement des valeurs seuils de résidus de nitrates n'est pas assorti de sanctions administratives, ainsi que de la nature des mesures applicables lorsqu'un dépassement des valeurs seuils est constaté, que ces valeurs seuils et ces mesures sont motivées par l'objectif de permettre aux autorités publiques d'évaluer et de surveiller l'évolution des concentrations de résidus de nitrates à l'échelle des parcelles et à l'échelle des entreprises, et d'encourager les agriculteurs concernés à entreprendre des actions pour éviter un nouveau dépassement des valeurs seuils à l'avenir.

B.39.2. Compte tenu du fait que les échantillons des évaluations de résidus de nitrates doivent être réalisés entre le 1er octobre et le 15 novembre et compte tenu du fait que les mesures applicables lorsque les valeurs seuils sont dépassées ne peuvent être qualifiées de sanctions et ne sont en outre appliquées qu'à partir de l'année civile suivant celle au cours de laquelle la concentration excessive de nitrates est mesurée, les dispositions de l'article 15 du décret du 22 décembre 2006, tel qu'il a été remplacé par l'article 9 du décret du 24 mai 2019, ne peuvent être qualifiées de règles applicables à des faits, actes et situations qui étaient définitivement accomplis lors de leur entrée en vigueur. Ces règles ne sont donc pas rétroactives et ne portent donc pas une atteinte discriminatoire au principe de la non-rétroactivité des lois.

B.39.3. Pour les mêmes motifs, la circonstance que le législateur décretaal n'a pas prévu des mesures transitoires dans la disposition attaquée ne porte pas une atteinte discriminatoire au principe de la sécurité juridique et au principe de la confiance légitime. Compte tenu du fait que les objectifs du précédent programme lisier n'ont pas été atteints et que la qualité des eaux souterraines et des eaux de surface en termes de pollution par les nitrates ne s'est pas améliorée pendant la période d'application de ce programme, l'absence de mesures transitoires n'est pas dénuée de justification raisonnable.

B.40. En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 190 de celle-ci, avec le principe de la non-rétroactivité des lois, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la confiance légitime, le second moyen n'est pas fondé.

Dès lors que les parties requérantes ne tirent du principe de prudence, du principe du raisonnable et du principe de fair-play aucun argument autre que ceux qu'ils tirent du principe de la non-rétroactivité des lois, du principe de la sécurité juridique et du principe de la confiance légitime, le moyen n'est pas davantage fondé, en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec ces principes.

Par ces motifs,

La Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 4 février 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen