

Numéro du rôle : 7419
Arrêt n° 92/2021 du 17 juin 2021

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, avant sa modification à partir du 21 février 2017, posée par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et F. Daoût, et des juges T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache et T. Detienne, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 247.564 du 18 mai 2020, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 14 juillet 2020, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole-t-il les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 9 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement et avec le droit d'accès au juge, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les inconvénients commerciaux ne peuvent pas être considérés comme des désagréments ou des inconvénients directs ou indirects à l'appui d'un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations, sauf s'ils présentent un ' aspect urbanistique ', même si le recours dirigé contre le projet autorisé repose quant au fond sur des griefs d'illégalité de nature urbanistique (par exemple, l'incompatibilité entre la construction concurrente et le plan de secteur) ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SPRL « Horeca Totaal Brugge », assistée et représentée par Me G. Verhelst et Me I. De Cleen, avocats au barreau d'Anvers;
- la députation du conseil provincial d'Anvers, assistée et représentée par Me R. Tijss et Me J. Maes, avocats au barreau d'Anvers;
- la SA « Sligro-ISPC Belgium », assistée et représentée par Me E. Empereur, avocat au barreau d'Anvers;
- la SA « Straatsburgdok », assistée et représentée par Me Y. Loix et Me N. Ansoms, avocats au barreau d'Anvers;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me J. Vanpraet, avocat au barreau de Flandre occidentale.

Par ordonnance du 31 mars 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, 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 21 avril 2021 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 21 avril 2021.

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. Les faits et la procédure antérieure

Le 19 janvier 2017, la députation du conseil provincial d'Anvers (ci-après : la députation) délivre un permis d'urbanisme à la SA « Straatsburgdok » pour la transformation d'entrepôts existants en un centre de distribution. Ce centre de distribution sera exploité par la SA « Sligro-ISPC Belgium ».

Douze parties requérantes, dont la SPRL « Horeca Totaal Brugge », introduisent un recours en annulation de cette décision devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Par l'arrêt n° RvVb-A-1819-0265 du 6 novembre 2018, le recours de la première partie requérante, la SPRL « Drakenhandel Gagelmans », est déclaré fondé et les autres recours sont rejetés. En ce qui concerne le recours de la SPRL « Horeca Totaal Brugge », le Conseil pour les contestations des autorisations estime en substance que celle-ci ne démontre pas qu'elle pourrait subir des désagréments ou des inconvénients directs ou indirects du fait du permis d'urbanisme, au sens de l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, en vigueur à l'époque. En effet, la SPRL « Horeca Totaal Brugge » invoque un inconvénient purement commercial, alors que les désagréments ou les inconvénients visés à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire doivent être de nature urbanistique selon le Conseil pour les contestations des autorisations. Il en résulte que la SPRL « Horeca Totaal Brugge » ne justifie pas de l'intérêt requis.

Le 21 décembre 2018, la SPRL « Horeca Totaal Brugge » forme un recours en cassation devant le Conseil d'État contre l'arrêt du 6 novembre 2018. Le moyen de cassation unique est pris de la violation des articles 4.7.21, § 2, 2°, et 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, de l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 6 et 9 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus).

Par l'arrêt n° 245.879 du 24 octobre 2019, le Conseil d'État déclare le recours en cassation recevable et rouvre les débats. L'auditorat, qui avait conseillé de déclarer le recours en cassation irrecevable, est chargé à cet égard de réaliser un examen complémentaire de l'affaire.

Par l'arrêt n° 246.194 du 27 novembre 2019, le Conseil d'État corrige deux erreurs matérielles dans l'arrêt n° 245.879.

Par l'arrêt n° 247.564 du 18 mai 2020, le Conseil d'État juge que l'arrêt du Conseil pour les contestations des autorisations du 6 novembre 2018, « en ce qu'il juge qu'un intérêt commercial invoqué par un requérant ne peut être admis comme un intérêt suffisant qu'à la condition qu'il soit directement ou indirectement causé par des désagréments ou des inconvénients de nature urbanistique [...], n'ajoute pas de condition à la condition de l'intérêt prévu aux articles 4.7.21, § 2, 2°, et 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, précités, du Code flamand de l'aménagement du territoire, mais contrôle, au regard de l'intérêt requis par cette dernière disposition décrétable, l'inconvénient concurrentiel invoqué ». Le Conseil d'État poursuit en ajoutant que l'arrêt du 6 novembre 2018 « ne limite pas le droit d'accès au Conseil pour les contestations des autorisations, conféré par le législateur décrétable en vertu de l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire » et « ne viole donc pas l'article 13 de la Constitution, l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, ni les articles 6 et 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus ». Enfin, renvoyant à l'article 26, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le Conseil d'État juge qu'il y a lieu de poser la question préjudicielle suggérée par les parties requérantes au sujet de l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

III. En droit

- A -

Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

A.1.1. Le Gouvernement flamand estime que la question préjudicielle est irrecevable, parce que le Conseil d'État aurait déjà lui-même jugé dans la décision de renvoi que la version applicable de l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne viole pas l'article 13 de la Constitution,

l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 6 et 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus. La décision de renvoi aurait autorité de la chose jugée sur ce point et ne saurait plus être remise en question, de sorte que la réponse de la Cour à la question préjudicielle ne saurait contribuer à la solution du litige *a quo*. En outre, le fait que le Conseil d'État a quand même posé la question préjudicielle reposerait sur une mauvaise compréhension des motifs d'exception prévus par l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle. En faisant exclusivement référence à l'article 26, § 2, de la loi spéciale, le Conseil d'État aurait négligé le fait qu'en cas de concours de droits fondamentaux, il n'y a pas d'obligation de poser une question préjudicielle « lorsque la juridiction estime que la disposition du titre II de la Constitution n'est manifestement pas violée », conformément à l'article 26, § 4, alinéa 2, 2°. Pour cette raison, le Conseil d'État aurait dû refuser de poser la question préjudicielle.

La députation et la SA « Straatsburgdok » adhèrent à l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Gouvernement flamand.

A.1.2. Selon la SPRL « Horeca Totaal Brugge », l'exception doit être rejetée. Elle estime qu'il appartient au juge *a quo* de juger de l'opportunité de poser une question préjudicielle. Le fait que le Conseil d'État aurait constaté qu'il n'y a aucune violation manifeste des normes de contrôle citées n'exclurait pas la possibilité de poser malgré tout une question préjudicielle. En outre, la décision de renvoi devrait être lue comme un ensemble logique, dans lequel le Conseil d'État reprend sa jurisprudence constante au sujet de l'intérêt commercial et souhaite ensuite la soumettre au contrôle de la Cour constitutionnelle.

A.2. La députation, la SA « Straatsburgdok » et la SA « Sligro-ISPC Belgium » estiment que la question préjudicielle manque de clarté, et qu'elle doit être déclarée irrecevable pour ce motif également. Plus précisément en ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution, la question préjudicielle et les motifs de la décision de renvoi ne permettraient pas de déduire les catégories de personnes qu'il y a lieu de comparer. Il ne ressortirait pas non plus clairement en quoi les articles 13 et 23 de la Constitution ou l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et les articles 6 et 9 de la Convention d'Aarhus seraient violés. En ce qui concerne tout particulièrement l'article 6 de la Convention d'Aarhus, il est observé que cette disposition porte sur la participation du public au cours de la procédure décisionnelle administrative, alors que l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire règle l'accès au Conseil pour les contestations des autorisations.

La SA « Straatsburgdok » ajoute à cet égard qu'il n'appartient pas aux parties, et notamment à la SPRL « Horeca Totaal Brugge », de préciser l'objet et l'étendue de la question préjudicielle dans le cadre de la procédure devant la Cour Constitutionnelle.

Quant au fond

A.3.1. Selon la SPRL « Horeca Totaal Brugge », la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

A.3.2. La SPRL « Horeca Totaal Brugge » souligne d'abord que la réponse de la Cour à la question préjudicielle sera non seulement importante en ce qui concerne l'accès au recours juridictionnel devant le Conseil pour les contestations des autorisations, mais aussi en ce qui concerne l'accès au recours administratif préalable devant la députation. Pour ce qui est de ce dernier recours, la version applicable de l'article 4.7.21, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire prévoyait en effet également une possibilité de recours pour « chaque personne physique ou morale à qui la décision contestée pourrait causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients ».

A.3.3. Se référant aux travaux préparatoires de l'article 4.8.11, § 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, la SPRL « Horeca Totaal Brugge » déclare que le législateur décréta a voulu prévoir un droit d'accès effectif aux procédures de recours administratif et juridictionnel, et que la condition de l'intérêt ne doit dès lors pas être appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste, mais doit au contraire faire l'objet d'une interprétation extensive. On en trouve la confirmation dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et du Conseil pour les contestations des autorisations. Tant le Conseil d'État que le Conseil pour les contestations des autorisations considèrent en particulier qu'un intérêt même indirect suffit, à l'instar de l'intérêt d'un propriétaire voisin qui n'habite pas sur place et souhaite uniquement éviter une moins-value.

La SPRL « Horeca Totaal Brugge » relève ensuite que la jurisprudence du Conseil d'État et celle du Conseil pour les contestations des autorisations ont connu une évolution : alors que les deux juridictions acceptaient initialement que des désagréments ou des inconvénients purement commerciaux puissent suffire pour justifier de

l'intérêt à former un recours contre un permis d'urbanisme, tel n'a plus été le cas ces dernières années. Désormais, le Conseil d'État et le Conseil pour les contestations des autorisations estiment que les désagréments ou les inconvénients visés à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire doivent être compris dans un sens urbanistique, ce qui signifie que les parties qui s'appuient uniquement sur un intérêt « commercial » ne peuvent plus introduire de recours. Cette évolution de la jurisprudence n'est pas la conséquence d'une modification de la réglementation sous-jacente.

A.3.4. La SPRL « Horeca Totaal Brugge » est d'avis que l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans l'interprétation précitée du Conseil d'État et du Conseil pour les contestations des autorisations, n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon la SPRL « Horeca Totaal Brugge », l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire crée une différence de traitement entre deux catégories comparables de parties devant le Conseil pour les contestations des autorisations, à savoir, d'une part, les parties qui invoquent un inconvénient urbanistique pour étayer leur intérêt et, d'autre part, les parties qui invoquent un inconvénient purement commercial. Cette différence de traitement ne serait pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les autres normes de contrôle citées dans la question préjudicielle.

Tout d'abord, la différence de traitement ne reposerait pas sur un critère de distinction objectif, puisque la réponse à la question de savoir si un intérêt présente un aspect purement commercial ou un aspect urbanistique dépendrait entièrement de l'interprétation que le Conseil pour les contestations des autorisations retient pour cette notion.

Selon la SPRL « Horeca Totaal Brugge », la différence de traitement ne poursuit pas non plus un objectif légitime. Le législateur décretaal n'aurait jamais indiqué que les parties qui invoquent un inconvénient purement commercial n'entrent pas en considération pour introduire un recours contre une décision d'autorisation. En outre, il ressortirait aussi des travaux préparatoires que la condition de recevabilité doit être interprétée au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Convention d'Aarhus, et que les intérêts privés suffisent également pour appuyer un recours. La différence de traitement ne trouverait dès lors pas son fondement dans le libellé de l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, mais dans la jurisprudence du Conseil d'État et dans celle du Conseil pour les contestations des autorisations. Afin de justifier l'interprétation restrictive de la condition de l'intérêt, cette dernière juridiction soulignerait notamment que la réglementation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme ne saurait être détournée de son objectif, à savoir la protection du bon aménagement du territoire et d'un environnement sain, en fonction d'intérêts qui sont étrangers à celui-ci.

En tout état de cause, la SPRL « Horeca Totaal Brugge » ne voit pas en quoi une telle interprétation de l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire est adéquate pour atteindre cet objectif, à plus forte raison lorsque le recours formé par un concurrent repose sur des griefs d'illégalité en matière urbanistique. En effet, un tel recours vise lui aussi à examiner si une autorisation a été délivrée dans le respect de la réglementation urbanistique, de sorte qu'il participe également à la protection du bon aménagement du territoire et d'un environnement sain. Dans nombre de cas, par exemple lorsqu'il n'y a pas ou peu de riverains, seules des entreprises concurrentes seront incitées à s'opposer à une décision d'autorisation illégale. Contrairement à ce qu'estiment les autres parties, la position de la SPRL « Horeca Totaal Brugge » n'aurait pas non plus pour effet de permettre l'action populaire, dès lors qu'une partie requérante devant le Conseil pour les contestations des autorisations devrait toujours démontrer une implication personnelle.

A.3.5. Selon la SPRL « Horeca Totaal Brugge », l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'est pas non plus compatible avec le droit d'accès au juge, tel qu'il est garanti par la Convention d'Aarhus, par l'article 13 de la Constitution et par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'exclusion des parties qui justifient uniquement d'un intérêt commercial constituerait une restriction disproportionnée du droit d'accès au juge. En effet, dans le litige soumis au juge *a quo*, l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire aurait pour effet de priver la SPRL « Horeca Totaal Brugge » de toute possibilité de se tourner vers le juge administratif, qui est le plus familiarisé avec la réglementation en matière d'aménagement du territoire, alors qu'elle invoque des griefs urbanistiques contre le permis octroyé à un concurrent.

Une action en cessation devant le président du tribunal de l'entreprise ne représenterait pas une solution de remplacement à part entière. En effet, dans le cadre d'une action en cessation, l'opportunité du permis ne pourrait pas être remise en cause, alors que c'est possible dans le cadre d'un recours administratif devant la députation, recours qui était soumis, conformément à l'ancien article 4.7.21, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, à une condition de l'intérêt similaire à celle du recours juridictionnel devant le Conseil pour les contestations des autorisations. En outre, le juge des cessations n'effectue qu'un contrôle limité de la légalité, et l'autorité délivrant les permis n'est pas partie à la procédure de cessation, en conséquence de quoi le juge des cessations n'aurait pas accès au dossier administratif complet. Le juge des cessations ne disposerait pas non plus des mêmes connaissances que les juridictions administratives spécialisées, ni d'instruments équivalents aux leurs, sans compter que le coût d'une procédure de cessation serait beaucoup plus élevé.

A.3.6. Enfin, la SPRL « Horeca Totaal Brugge » estime que l'obligation de *standstill* prévue à l'article 23 de la Constitution s'oppose, elle aussi, à l'interprétation restrictive de la condition de l'intérêt prévue à l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire. L'évolution précitée de la jurisprudence du Conseil d'État et de celle du Conseil pour les contestations des autorisations entraînerait une diminution significative du degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent pour ce faire des motifs d'intérêt général.

A.4.1. Selon le Gouvernement flamand, la députation, la SA « Straatsburgdok » et la SA « Sligro-ISPC Belgium », la question préjudicielle appelle une réponse négative.

A.4.2. Le Gouvernement flamand, la députation, la SA « Straatsburgdok » et la SA « Sligro-ISPC Belgium » estiment tout d'abord que l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'est pas contraire au droit d'accès au juge, tel qu'il est garanti par l'article 13 de la Constitution, par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus. Le fait d'exiger que les désagréments ou les inconvénients dont se prévaut une partie requérante devant le Conseil pour les contestations des autorisations pour justifier d'un intérêt revêtent un aspect urbanistique n'entraînerait pas une restriction déraisonnable ou disproportionnée du droit d'accès au juge.

En effet, une telle interprétation de la condition de l'intérêt s'inscrirait dans les objectifs de la réglementation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, parmi lesquels la protection d'un intérêt purement commercial ne figure pas. Pour cette raison, le législateur décréta a pu raisonnablement estimer que le recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations n'est pas ouvert à une partie requérante qui n'a pas pour objectif de protéger son propre environnement sur le plan de l'aménagement du territoire ou de l'environnement, mais souhaite en revanche user abusivement de cette possibilité de recours, notamment pour éviter la concurrence. Le fait d'adhérer à la position de la SPRL « Horeca Totaal Brugge » aurait pour conséquence que les entreprises peuvent recourir abusivement à la réglementation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, puisqu'elles pourraient invoquer cette réglementation pour trancher des litiges purement commerciaux. Cela serait également en contradiction avec l'interdiction d'une action populaire.

En outre, contrairement à ce qu'estime la SPRL « Horeca Totaal Brugge », le droit d'accès au juge n'exigerait pas que toute personne ayant un quelconque motif personnel à cette fin puisse introduire une action. Cela n'empêche pas qu'il soit possible de former un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations également pour des désagréments ou des inconvénients urbanistiques indirects, qui ne doivent pas être démontrés avec une certitude incontestable. Partant, la condition de l'intérêt ne serait pas appliquée de manière excessivement restrictive ou formaliste. Il existe par ailleurs d'autres moyens de se pourvoir en justice contre un concurrent, par exemple par le biais d'une action en cessation devant le président du tribunal de l'entreprise.

A.4.3. Le Gouvernement flamand ajoute à cet égard que l'interprétation restrictive de la condition de l'intérêt bénéficie à la sécurité juridique du titulaire du permis et s'inscrit dans le large pouvoir d'appréciation du législateur décréta d'élaborer un modèle de jurisprudence administrative. En ce qui concerne ce dernier aspect, rien n'empêcherait le législateur décréta d'accorder un poids plus important à la fonction visant à trancher les litiges exercée par la jurisprudence administrative qu'à l'objectif consistant à veiller à la légalité des interventions des autorités publiques de manière générale.

A.4.4. En ce qui concerne tout particulièrement l'article 9 de la Convention d'Aarhus, le Gouvernement flamand, la députation, la SA « Straatsburgdok » et la SA « Sligro-ISPC Belgium » soulignent que cette disposition accorde un large pouvoir d'appréciation aux États parties à la Convention pour ce qui est de fixer des règles de procédure. Le droit d'accès au juge, tel qu'il est garanti par la Convention d'Aarhus, n'est dès lors pas absolu lui non plus et il peut être soumis à des conditions de recevabilité. En outre, un recours qui s'appuie sur un

intérêt purement commercial ne vise pas la protection de son propre environnement, tandis que l'article 9 de la Convention d'Aarhus protège le droit d'accès au juge en matière environnementale. Selon la députation, il convient également d'opérer une distinction entre les termes « public concerné » et « public » utilisés dans la Convention d'Aarhus. Il résulterait de l'article 2 de cette Convention que la notion de « public concerné » ne peut englober que les personnes qui subissent des effets sur le plan environnemental.

A.4.5. En outre, le Gouvernement flamand, la députation, la SA « Straatsburgdok » et la SA « Sligro-ISPC Belgium » considèrent que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas non plus violés. Contrairement à ce que considère la SPRL « Horeca Totaal Brugge », les parties dont l'intérêt revêt un aspect urbanistique ne sont pas suffisamment comparables aux parties dont l'intérêt est purement commercial. À cet égard, elles rejettent également la comparaison qu'établit la SPRL « Horeca Totaal Brugge » avec le propriétaire voisin qui n'habite pas sur place et souhaite uniquement éviter une moins-value, dont l'intérêt serait, quant à lui, admis. En effet, un tel propriétaire se trouverait dans une situation fondamentalement différente de celle d'un concurrent se prévalant d'un intérêt purement commercial, au motif que le risque de moins-value est effectivement lié aux désagréments urbanistiques. En tout état de cause, la différence de traitement serait raisonnablement justifiée, dès lors qu'elle sert la concrétisation d'un objectif légitime, à savoir réaliser un développement durable en matière d'aménagement du territoire et empêcher toute utilisation abusive des procédures de recours prévues dans le Code flamand de l'aménagement du territoire.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1.1. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 36 du décret du 27 mars 2009 « adaptant et complétant la politique d'aménagement du territoire, des autorisations et du maintien » (ci-après : le décret du 27 mars 2009), le Conseil pour les contestations des autorisations est notamment compétent, en Région flamande pour se prononcer sur les recours introduits contre des décisions d'autorisation prises en dernière instance administrative.

B.1.2. Le législateur décrétoal a créé le recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations dans le but de faire trancher les litiges portant sur les autorisations par « un collège spécialisé ayant une vision juridique et pratique de l'incidence des objectifs planologiques sur la politique des autorisations, une conception moderne de la qualité et de la capacité territoriales, des aspects architecturaux, des exigences sectorielles et des spécifications techniques qui ont des répercussions sur les autorisations, etc. » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 210). Selon le législateur décrétoal, ceci requiert « une approche spatio-technique qui ne peut raisonnablement être exigée d'une juridiction dotée de compétences 'générales' » et « seule la création d'une juridiction spécialisée peut satisfaire au niveau de spécialité requis » (*ibid.*, p. 207).

B.2.1. La question préjudicielle porte sur l'accès au Conseil pour les contestations des autorisations, tel qu'il est réglé par l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans sa version insérée par l'article 5 du décret du 6 juillet 2012 « modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations » (ci-après : le décret du 6 juillet 2012), avant sa modification par l'article 338 du décret du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement » (ci-après : le décret du 25 avril 2014). Cette disposition prévoit :

« Les recours auprès du Conseil peuvent être introduits par les personnes suivantes :

[...]

3° toute personne physique ou morale à qui la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement ou prise d'acte d'une déclaration peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients;

[...] ».

B.2.2. La disposition en cause prévoit donc une condition de l'intérêt à l'égard des personnes physiques ou des personnes morales qui introduisent un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

B.2.3. Cette condition de l'intérêt trouve son origine dans l'article 133/71, § 1er, alinéa 1er, 3°, du décret du 18 mai 1999 « portant organisation de l'aménagement du territoire », inséré par l'article 36 du décret, précité, du 27 mars 2009.

L'exposé des motifs relatif au décret du 27 mars 2009 mentionne :

« les tiers intéressés doivent donc toujours pouvoir démontrer un intérêt, c'est-à-dire qu'ils doivent être susceptibles de subir des désagréments ou des inconvénients directs ou indirects résultant de la décision attaquée.

[...]

Les ' aspects de nuisance ' peuvent raisonnablement se subdiviser en nuisances visuelles (mauvaise intégration urbanistique et architecturale), en nuisances dues à la mauvaise intégration fonctionnelle dans l'environnement (nuisances dues à la mauvaise exploitation de l'espace, entrave à la mobilité, ...), ou consister en des nuisances sonores, en des vibrations, en des odeurs, en de la poussière, en des fumées, en des rayonnements et en des nuisances lumineuses (ces derniers aspects de nuisance constituent naturellement les subdivisions

traditionnelles des nuisances environnementales) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, pp. 185-186).

Certes, ces considérations portent sur les conditions d'introduction d'un recours administratif auprès de la députation, mais elles s'appliquent aussi à l'introduction d'un recours juridictionnel devant le Conseil pour les contestations des autorisations. L'exposé des motifs mentionne en effet que « le Conseil pour les contestations des autorisations peut être saisi de recours introduits par les mêmes personnes et instances que celles qui sont visées dans le cadre de la procédure de recours administratif devant la députation » (*ibid.*, p. 218), et qu'en ce qui concerne l'interprétation de la notion d'« aspects de nuisance », « il [peut] être fait entièrement référence à ce qui a été précisé à cet égard dans le cadre de la discussion sur le recours administratif dans la procédure régulière » (*ibid.*, p. 220).

En ce qui concerne l'accès à ces possibilités de recours, l'exposé des motifs indique ce qui suit :

« Il y a lieu de souligner, à titre surabondant, que la Cour européenne des droits de l'homme considère qu'il est admissible, dans le cadre du bon déroulement de la procédure, de limiter raisonnablement l'accès au juge, par exemple en fixant un délai d'appel ou la condition d'avoir suivi une procédure préalable. Dès lors que chacun a la possibilité de participer à l'enquête publique, que la possibilité d'introduire un recours administratif est définie de manière très large (à l'exclusion de l'action populaire), et qu'une clause d'excusabilité s'applique en cas de négligence dans ces cas-là, ces limitations ne sauraient être considérées comme étant disproportionnées au regard du droit d'accès au juge » (*ibid.*, p. 220).

B.3. Ainsi qu'il ressort de l'arrêt du 6 novembre 2018, au sujet duquel le Conseil d'État, en tant que juridiction de cassation, doit se prononcer dans le litige *a quo*, le Conseil pour les contestations des autorisations interprète la disposition en cause en ce sens que les personnes physiques ou morales ne peuvent pas introduire un recours recevable contre une décision d'autorisation lorsqu'à l'appui de leur intérêt, elles se fondent uniquement sur un inconvénient commercial qui ne « découle [pas] d'un désagrément urbanistique ou [n']est [pas] lié au désagrément urbanistique qui résulte de la décision attaquée » et qu'elles ne subissent donc pas de désagréments ou d'inconvénients « de nature urbanistique ».

Selon le Conseil pour les contestations des autorisations, on ne saurait, pour justifier l'intérêt, prendre en considération « tout inconvénient ou désagrément, quels qu'ils soient », puisque « la réglementation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme tend

essentiellement à protéger le bon aménagement du territoire et un environnement sain et qu'on ne saurait la détourner de cette finalité pour protéger des intérêts qui y sont totalement étrangers ». En particulier, le Conseil pour les contestations des autorisations « ne peut pas être saisi de manière recevable dans le cadre d'une demande de permis d'urbanisme ou de permis de lotir, lorsque la procédure est introduite dans le seul but de mettre un terme à une lutte commerciale entre concurrents ou, comme c'est le cas en l'espèce, d'empêcher des concurrents potentiels de s'implanter aux alentours de commerces existants ». À cet égard, le Conseil pour les contestations des autorisations déduit de l'exposé des motifs mentionné en B.2.3 en ce qui concerne la notion « d'aspects de nuisance » que les désagréments et les inconvénients attribués à la décision d'autorisation doivent rester dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » (Conseil pour les contestations des autorisations, 6 novembre 2018, n° RvVb-A-1819-0265, pp. 36-37).

Cette interprétation de la disposition en cause était suivie dans la jurisprudence de cassation du Conseil d'État, ainsi qu'il ressort aussi de la décision de renvoi :

« En ce qu'il juge qu'un intérêt commercial invoqué par un requérant ne peut être admis comme un intérêt suffisant qu'à la condition qu'il soit directement ou indirectement causé par des désagréments ou des inconvénients de nature urbanistique résultant de la décision d'autorisation contestée, l'arrêt attaqué n'ajoute pas de condition à la condition de l'intérêt prévue aux articles 4.7.21, § 2, 2°, et 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, précités, du Code flamand de l'aménagement du territoire, mais contrôle, au regard de l'intérêt requis par cette dernière disposition décrétole, l'inconvénient concurrentiel invoqué ».

Par son arrêt n° 241.576 du 24 mai 2018, le Conseil d'État s'est déjà prononcé dans un sens analogue.

B.4. Bien que la question préjudicielle concerne exclusivement l'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, la réponse de la Cour à cette question peut aussi avoir une incidence sur l'interprétation de l'article 4.7.21, § 2, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, avant son abrogation par l'article 335 du décret du 25 avril 2014, sur la base duquel un recours administratif organisé pouvait être introduit auprès de la députation contre une décision du collège des bourgmestre et échevins relative à une demande de permis « par toute personne physique ou morale à qui la décision attaquée peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients ». Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs du décret du 27 mars 2009, la condition de l'intérêt doit être

interprétée dans le même sens dans les deux dispositions. Dès lors, selon le Conseil d'État, « ces désagréments ou inconvénients directs ou indirects, à démontrer devant la députation et, ensuite, devant le Conseil pour les contestations des autorisations, qui résultent de la décision du collège des bourgmestre et échevins et, à la suite d'un recours administratif organisé contre cette décision, de la députation sur la même demande de permis sont de même nature » (CE, 4 avril 2019, n° 244.168).

Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

B.5. La question préjudicielle concerne la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 6 et 9 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus), « en ce que les inconvénients commerciaux ne peuvent pas être considérés comme des désagréments ou des inconvénients directs ou indirects à l'appui d'un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations, sauf s'ils présentent un ' aspect urbanistique ', même si le recours dirigé contre le projet autorisé repose quant au fond sur des griefs d'illégalité de nature urbanistique (par exemple, l'incompatibilité entre la construction concurrente et le plan de secteur) ».

B.6.1. Selon le Gouvernement flamand, rejoint sur ce point par la députation du conseil provincial d'Anvers (ci-après : la députation) et par la SA « Straatsburgdok », la question préjudicielle est irrecevable, essentiellement parce que le Conseil d'État a déjà répondu lui-même à cette question dans la décision de renvoi et que, de ce fait, la réponse de la Cour ne peut plus influencer l'issue du litige *a quo*.

B.6.2. C'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.6.3. Contrairement à ce qu'estime le Gouvernement flamand, il ne ressort pas de la décision de renvoi que la réponse à la question préjudicielle ne serait manifestement pas utile à

la solution du litige *a quo*. La circonstance que le Conseil d'État demande d'apprécier la compatibilité de la disposition en cause avec les normes de contrôle citées dans la question préjudicielle implique en effet qu'il n'a pas voulu déjà apprécier lui-même définitivement cette compatibilité. Par conséquent, l'exception repose sur une lecture erronée de la décision de renvoi.

B.6.4. L'exception d'irrecevabilité est rejetée.

B.7.1. Selon la députation, la SA « Sligro-ISPC Belgium », la SA « Straatsburgdok » et le Gouvernement flamand, la question préjudicielle serait également irrecevable parce qu'elle n'expose pas en quoi les normes de contrôle qu'elle cite sont violées.

B.7.2. Ni le libellé de la question préjudicielle, ni l'examen des motifs de la décision de renvoi ne permettent à la Cour de comprendre en quoi la disposition en cause serait incompatible avec l'article 23 de la Constitution ou avec l'article 6 de la Convention d'Aarhus.

B.7.3. En ce que la SPRL « Horeca Totaal Brugge » soutient que l'évolution de la jurisprudence du Conseil pour les contestations des autorisations, selon laquelle des inconvénients purement commerciaux étaient en effet considérés au début comme « des désagréments ou des inconvénients » au sens de la disposition en cause, n'est pas compatible avec l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution, la Cour observe qu'il n'appartient pas à une partie devant la juridiction *a quo* de définir l'objet et l'étendue de la question préjudicielle.

En outre, le fait de permettre que soit posée une question préjudicielle dont ni le libellé ni les motifs de la décision de renvoi ne précisent en quoi une norme de contrôle déterminée serait violée compromettrait le caractère contradictoire de la procédure devant la Cour, dès lors que les parties qui, le cas échéant, souhaitent intervenir à la cause devant la Cour n'ont pas la possibilité de le faire efficacement. Ceci vaut en particulier pour la partie qui interviendrait pour défendre la disposition en cause et qui ne pourrait mener une défense utile.

B.7.4. La question préjudicielle n'est pas recevable en ce qu'elle porte sur le respect de l'article 23 de la Constitution et de l'article 6 de la Convention d'Aarhus.

B.8.1. L'article 13 de la Constitution garantit le droit d'accès au juge assigné par la loi.

L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit tout autant le droit d'accès à un juge pour les contestations sur des droits et obligations de caractère civil et pour établir le bien-fondé d'une accusation en matière pénale.

B.8.2. L'article 9 de la Convention d'Aarhus dispose :

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

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

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

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

a) ayant un intérêt suffisant pour agir

ou, sinon,

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

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

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

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

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

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

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

B.8.3. Ainsi, l'article 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus garantit aux membres du « public concerné » qui ont un intérêt suffisant pour agir ou qui font valoir l'atteinte à un droit, lorsque le code de procédure administrative d'un État partie à la Convention pose une telle condition, la possibilité de « former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par loi pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 et, si le droit interne le prévoit et sans préjudice du paragraphe 3 ci-après, des autres dispositions pertinentes de [cette] Convention ». Ce qui constitue un intérêt suffisant et une atteinte à un droit est déterminé selon les dispositions du droit interne et conformément à l'objectif consistant à accorder au public concerné un large accès à la justice dans le cadre de cette Convention. En vertu de l'article 6, paragraphe 1, points a) et b), le

processus décisionnel relatif à l'environnement, fixé par cet article, doit être appliqué aux décisions portant, d'une part, sur le fait d'autoriser ou non les activités énumérées à l'annexe I de cette Convention et, d'autre part, sur les activités proposées non énumérées à l'annexe I précitée qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. L'article 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus a donc pour objet, non pas de conférer un droit de recours contre les décisions et autres actes entrant dans le champ d'application de l'article 6 de celle-ci, relatifs aux projets faisant l'objet d'une participation du public au processus décisionnel, au public en général, mais de garantir ce droit aux seuls membres du « public concerné » qui remplissent certaines conditions (CJUE, 14 janvier 2021, C-826/18, *Stichting Varkens in Nood e.a.*, point 36).

B.8.4. L'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus exige encore que chaque État partie à la Convention permette aux « membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne » d'engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester notamment les actes des autorités publiques contraires au droit national de l'environnement. Dès lors, de tels recours peuvent être assujettis à des « critères », ce dont il découle que les États membres peuvent, dans le cadre du pouvoir d'appréciation qui leur est laissé à cet égard, fixer des règles de procédure relatives aux conditions devant être réunies pour exercer de tels recours (CJUE, 20 décembre 2017, C-664/15, *Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation*, point 86).

B.8.5. Dans l'hypothèse où la décision d'autorisation attaquée relèverait du champ d'application de l'article 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus, il y a lieu d'observer que cette disposition permet que l'accès au juge soit limité aux « membres du public concerné ayant un intérêt suffisant pour agir ». La notion de « public concerné » est définie à l'article 2, paragraphe 5, de la Convention comme visant « le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel ». Les personnes qui se prévalent uniquement d'un intérêt commercial ne sauraient être considérées comme correspondant à cette description.

Dans l'hypothèse où la décision d'autorisation attaquée relèverait du champ d'application de l'article 9, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus, il y a lieu d'observer qu'une restriction du droit d'accès au juge peut être justifiée « dans la mesure où elle est prévue par la loi, respecte le contenu essentiel dudit droit, est nécessaire, dans le respect du principe de proportionnalité,

et répond effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union européenne ou au besoin de protection des droits et des libertés d'autrui » (CJUE, 14 janvier 2021, C-826/18, *Stichting Varkens in Nood e.a.*, point 64).

B.9. La question préjudicielle peut être interprétée en ce sens que le Conseil d'État demande si la disposition en cause, interprétée en ce sens que les inconvénients commerciaux qui ne sont pas de nature urbanistique ne peuvent pas être considérés comme « des désagréments ou des inconvénients directs ou indirects » au sens de cette disposition, est compatible avec le droit d'accès au juge compétent, garanti par l'article 13 de la Constitution et par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, ou avec le droit, garanti par l'article 9 de la Convention d'Aarhus, de former un recours devant une instance judiciaire et/ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi. Dans cette interprétation, la disposition en cause entrave en effet l'accès au Conseil pour les contestations des autorisations pour les personnes physiques ou morales qui justifient d'un intérêt purement commercial à attaquer une décision d'autorisation.

B.10. L'accès au juge, tel qu'il est garanti par l'article 13 de la Constitution et par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, peut être soumis à des conditions de recevabilité, comme une condition d'intérêt. Ces conditions ne peuvent restreindre l'accès au juge d'une manière qui porte atteinte à sa substance même. Tel serait le cas d'une restriction qui ne serait pas raisonnablement proportionnée à un but légitime.

La compatibilité d'une telle restriction avec le droit d'accès à un tribunal dépend des particularités de la procédure en cause et s'apprécie au regard de l'ensemble du procès (CEDH, 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, § 36; 29 mars 2011, *RTBF c. Belgique*, § 70; 18 octobre 2016, *Miessen c. Belgique*, § 64; 17 juillet 2018, *Ronald Vermeulen c. Belgique*, § 58).

B.11. Il appartient au Conseil pour les contestations des autorisations, le cas échéant sous le contrôle du Conseil d'État en tant que juge de cassation, de juger dans quelles circonstances une partie requérante justifie d'un intérêt à son recours. Les deux juridictions doivent toutefois veiller à ce que la condition de l'intérêt ne soit pas appliquée de manière excessivement

restrictive ou formaliste (voy. dans ce sens : CEDH, 20 avril 2004, *Bulena c. République tchèque*, §§ 28, 30 et 35; 24 février 2009, *L'Érablière A.S.B.L. c. Belgique*, § 38; 5 novembre 2009, *Nunes Guerreiro c. Luxembourg*, § 38; 22 décembre 2009, *Sergey Smirnov c. Russie*, §§ 29-32; 11 juillet 2017, *Dakir c. Belgique*, § 81; 17 juillet 2018, *Ronald Vermeulen c. Belgique*, § 54). En outre, l'interprétation de cette exigence ne peut pas être contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.12. Selon le Conseil pour les contestations des autorisations et le Conseil d'État, la condition de l'intérêt qui est prévue par la disposition en cause doit être comprise de manière telle qu'aucun recours recevable devant le Conseil pour les contestations des autorisations n'est ouvert pour les personnes physiques ou morales qui justifient d'un intérêt purement commercial.

B.13. Conformément au texte de la disposition en cause, un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations peut être introduit par « toute personne physique ou morale à qui la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement ou prise d'acte d'une déclaration peut causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients ». Cette disposition ne fait pas de distinction selon la nature des désagréments ou des inconvénients requis et, plus précisément, elle ne prévoit pas l'exclusion des personnes à qui la décision d'autorisation attaquée ne cause qu'un inconvénient commercial. En outre, il peut être déduit de la précision selon laquelle tant des désagréments ou des inconvénients directs qu'indirects peuvent suffire que le législateur décrétal a conçu de manière large la condition de l'intérêt prévue par la disposition en cause.

B.14. Certes, il peut être déduit du passage de l'exposé des motifs du décret du 27 mars 2009 mentionné en B.2.3 que le législateur décrétal n'aurait visé, par la notion de « désagréments », que les conséquences négatives sur le plan de l'aménagement du territoire et de l'environnement (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 186). Cela n'empêche pas que, conformément à la disposition en cause, outre des « désagréments », des « inconvénients » peuvent aussi être pris en considération à l'appui de l'intérêt. Puisque le législateur décrétal a donc prévu deux catégories d'éléments distinctes, qui peuvent chacune séparément étayer l'intérêt, il convient de considérer que ces deux catégories n'ont pas totalement la même portée.

Il ne ressort d'aucun élément des travaux préparatoires que le législateur décrétoal aurait également voulu limiter la portée de la notion d'« inconvénients » à la matière de l'aménagement du territoire et de l'environnement et, plus précisément, que les inconvénients de nature commerciale ne pourraient pas être pris en considération à l'appui de l'intérêt.

B.15. Il ressort du même exposé des motifs que l'objectif du législateur décrétoal consistait à définir de manière très large l'accès au recours administratif et, partant, au Conseil pour les contestations des autorisations, et à n'exclure que l'action populaire (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 207).

Au regard de cet objectif, il n'est pas raisonnablement justifié qu'une catégorie de justiciables donnée à qui une décision d'autorisation de nature urbanistique peut également causer des effets préjudiciables, même si ces inconvénients sont de nature purement commerciale, soit ensuite privée de manière générale de l'accès à cette juridiction. Compte tenu de ces effets préjudiciables, il ne saurait en effet être admis *a priori* que ces justiciables ne seraient pas personnellement affectés dans leur situation par une décision d'autorisation de nature urbanistique, et donc que leur recours contre cette décision équivaldrait à une action populaire.

Dans l'interprétation du juge *a quo*, la disposition en cause empêche le Conseil pour les contestations des autorisations de juger que de tels justiciables ont rempli la condition de l'intérêt, de sorte que cette disposition n'est pas compatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.16. Il ressort de ce qui est mentionné en B.13 à B.15 que ni le texte de la disposition en cause ni les travaux préparatoires de celle-ci ne permettent de conclure que le législateur décrétoal a voulu priver de manière générale de l'accès au Conseil pour les contestations des autorisations les personnes qui justifient d'un intérêt purement commercial.

La disposition en cause doit dès lors être interprétée en ce qu'elle n'empêche pas le Conseil pour les contestations des autorisations de juger que ces personnes satisfont à la condition de l'intérêt. Il appartient au Conseil pour les contestations des autorisations, le cas échéant sous le

contrôle du Conseil d'État en tant que juge de cassation, d'apprécier s'il y a un lien de causalité suffisamment individualisé entre les inconvénients commerciaux invoqués et la décision d'autorisation attaquée. Dans cette interprétation, la disposition en cause est compatible avec les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.17.1. La considération mentionnée en B.3 selon laquelle « la réglementation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme tend essentiellement à protéger le bon aménagement du territoire et un environnement sain et qu'on ne saurait la détourner de cette finalité pour protéger des intérêts qui y sont totalement étrangers » ne conduit pas à une autre conclusion.

B.17.2. L'existence d'une condition de l'intérêt comme condition d'accès à une juridiction qui se prononce, comme le Conseil pour les contestations des autorisations, dans un contentieux objectif, suppose en effet qu'une distinction soit faite entre les intérêts poursuivis par une partie requérante, qui ont un rapport avec les conséquences de l'acte juridique attaqué sur sa situation personnelle, et les intérêts qui sont protégés par la réglementation dont le respect est garanti par la juridiction concernée

La question de savoir dans quelle mesure une violation de la réglementation relative à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme peut être invoquée devant le Conseil pour les contestations des autorisations par une partie requérante qui poursuit des intérêts qui sont étrangers à la protection du bon aménagement du territoire et d'un environnement sain n'est donc pas en cause dans le cadre de l'appréciation de la condition de l'intérêt au recours comme condition d'accès au Conseil pour les contestations des autorisations, mais elle est liée à l'appréciation de l'intérêt qu'a la partie requérante aux moyens qu'elle invoque. Le législateur décretaal a réglé cette matière dans l'article 35, alinéa 3, du décret du 4 avril 2014, au sujet duquel la Cour n'est pas interrogée en l'espèce.

B.17.3. Du reste, il y a lieu de relever qu'à la suite du décret du 15 juillet 2016 « relatif à la politique d'implantation commerciale intégrale », l'autorisation d'exercer des activités de commerce de détail a été intégrée dans le permis d'environnement, à partir du 1er août 2018.

Aux termes de l'article 11 de ce décret, un permis d'environnement pour des activités de commerce de détail est requis pour exercer les activités de commerce de détail précisées dans cette disposition. Aux termes de l'article 13 de ce décret, un permis d'environnement pour exercer des activités de commerce de détail peut être refusé si la demande est inconciliable avec les objectifs de la politique d'implantation commerciale intégrale, visés à l'article 4 de ce décret. En vertu de cette disposition, la Région flamande mène, en coopération avec les communes et les provinces, une politique d'implantation commerciale intégrale axée sur : 1° la création de possibilités durables d'implantation pour le commerce de détail, y compris la prévention de rubans de commerces de détail non désirés; 2° la garantie d'une offre accessible pour les consommateurs; 3° la garantie et le renforcement de la viabilité dans l'environnement urbain, y compris le renforcement de noyaux commerciaux principaux; 4° la réalisation d'une mobilité durable.

Bien que l'article 13 de ce décret dispose que l'évaluation d'une demande de permis d'environnement pour exercer des activités de commerce de détail ne peut pas s'effectuer sur la base de l'application au cas par cas de critères économiques dans le cadre desquels la délivrance du permis est subordonnée à la preuve qu'il existe un besoin économique ou une demande du marché, d'une évaluation des conséquences économiques possibles ou actuelles de l'activité ou d'une évaluation de l'adéquation de l'activité aux objectifs de planification économique fixés par l'instance compétente, cette intégration a néanmoins pour effet d'élargir le champ d'application du permis d'environnement par rapport au permis d'urbanisme, sur lequel porte le litige *a quo*.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 4.8.11, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans sa version insérée par l'article 5 du décret du 6 juillet 2012 « modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations », avant sa modification par l'article 338 du décret du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement », viole les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans l'interprétation selon laquelle les inconvénients purement commerciaux ne peuvent être considérés comme des « désagréments ou des inconvénients directs ou indirects » au sens de cette disposition.

- La même disposition ne viole pas les articles 10, 11 et 13 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, dans l'interprétation selon laquelle les inconvénients purement commerciaux peuvent être considérés comme des « désagréments ou des inconvénients directs ou indirects » au sens de cette disposition.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 17 juin 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen