



Cour constitutionnelle

COMMUNIQUÉ DE PRESSE ARRÊT 59/2023

L'instauration par le législateur flamand de la condition de relativité et du devoir de vigilance en contentieux administratif viole le droit d'accès au juge et le droit à la protection d'un environnement sain

Plusieurs personnes et associations demandent à la Cour d'annuler l'article 6 du décret de la Région flamande du 21 mai 2021. Selon cette disposition, la violation d'une norme ou d'un principe général de droit ne peut aboutir à l'annulation de l'acte administratif attaqué que (1) si la partie qui invoque la violation est lésée par l'illégalité dont elle se prévaut (la « lésion d'intérêts »), (2) si la norme ou le principe général de droit dont la violation est invoquée est de nature à protéger les intérêts de la personne qui s'en prévaut (la « condition de relativité ») et (3) si cette partie n'a pas manifestement omis d'invoquer cette illégalité au moment le plus utile pendant la procédure administrative (le « devoir de vigilance »). La Cour contrôle ces trois conditions au regard du droit d'accès au juge et du droit à la protection d'un environnement sain. La Cour juge que la condition de la lésion d'intérêts peut résister à ce contrôle, mais que ce n'est pas le cas de la condition de relativité ni du devoir de vigilance. Elle annule donc les deux dernières conditions.

1. Contexte de l'affaire

L'article 6 du décret de la Région flamande du 21 mai 2021 vise à optimiser et à accélérer les procédures devant deux juridictions administratives flamandes : le Conseil pour les contestations des autorisations et le Collège de maintien. À cette fin, il modifie l'article 35, alinéa 3, du décret de la Région flamande du 4 avril 2014 « relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes » (ci-après : le décret du 4 avril 2014) en ce sens que la violation d'une norme ou d'un principe général de droit ne peut aboutir à l'annulation de l'acte administratif attaqué que (1) si la partie qui invoque la violation est lésée par l'illégalité dont elle se prévaut (la « lésion d'intérêts ») (2) si la norme ou le principe général de droit dont la violation est invoquée est de nature à protéger les intérêts de la personne qui s'en prévaut (la « condition de relativité ») et (3) si cette partie n'a pas manifestement omis d'invoquer cette illégalité au moment le plus utile pendant la procédure administrative (le « devoir de vigilance »).

Plusieurs citoyens et associations de défense de l'environnement ainsi que l'Ordre des Barreaux flamands demandent l'annulation de l'article 6 du décret du 21 mai 2021. Ils font valoir que les trois conditions précitées violent le droit d'accès au juge (article 13 de la Constitution et articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme) et le droit à la protection d'un environnement sain (article 23 de la Constitution).

2. Examen par la Cour

La Cour souligne que le droit d'accès au juge peut être soumis à des conditions de recevabilité. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit d'accès au juge de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. La Cour vérifie s'il est satisfait à ces exigences pour chacune de ces conditions et pour les deux juridictions administratives.

2.1. Quant à la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations

2.1.1. Première condition : la lésion d'intérêts

Selon les parties requérantes, la condition de la lésion d'intérêts a pour conséquence que les associations qui invoquent un intérêt collectif ne pourraient plus invoquer une illégalité lorsque celle-ci n'affecte pas leur situation personnelle.

La Cour constate que la première condition reprend et précise la condition de la lésion d'intérêts qui existait déjà auparavant. Cette condition implique que le fait que la violation apportée constitue une illégalité susceptible de donner lieu à une annulation ne signifie pas en soi que la partie est lésée par l'illégalité invoquée. Ainsi, par exemple, un requérant ne justifie pas d'un intérêt à un moyen portant sur l'organisation de l'enquête publique relative à une demande d'autorisation lorsqu'il s'avère qu'il a déposé une réclamation dans le cadre de cette enquête. La Cour souligne que, par son [arrêt n° 87/2018](#), elle a jugé cette condition constitutionnelle si elle est interprétée en ce sens qu'il faut toujours considérer qu'une illégalité commise lors du processus décisionnel en matière d'environnement lèse l'intérêt collectif des associations de défense de l'environnement.

Pour les mêmes motifs et sous la même réserve, la Cour rejette la critique dirigée contre la première condition.

2.1.2. Deuxième condition : la condition de relativité

La condition de relativité a pour effet que le Conseil pour les contestations des autorisations n'examine pas le fond d'un moyen s'il estime que la norme ou le principe général de droit dont la violation est invoquée n'est manifestement pas de nature à protéger les intérêts de la personne qui s'en prévaut. Par exemple, cette condition n'est pas remplie si une partie se prévaut d'une prétendue violation des normes de sécurité des éoliennes si cette personne ne court pas elle-même de risques de sécurité car il ne s'agit pas d'un riverain.

La Cour estime que la combinaison des conditions de relativité et de lésion d'intérêts n'est pas raisonnablement justifiée. Si le juge administratif a constaté concrètement à l'égard de la partie requérante qu'elle a intérêt à son recours et dès lors à l'annulation de la décision attaquée et que l'illégalité invoquée dans le moyen a lésé ses intérêts, il n'est pas raisonnablement justifié d'empêcher quand même l'examen au fond de ce moyen. Le fait que le législateur n'envisageait, pour des normes déterminées, que certains intérêts n'empêche pas que la violation de ces normes puisse aussi avoir une incidence négative sur d'autres intérêts. Qui plus est, admettre la condition de relativité aurait pour conséquence que le législateur aurait justement intérêt à limiter le champ d'application des normes ou principes généraux de droit, ce qui viderait la protection juridique de sa substance.

En outre, le fait qu'il faille déterminer à chaque fois les intérêts qui sont protégés par la norme invoquée a paradoxalement pour effet que l'objectif d'accélération procédurale que le législateur poursuivait en instaurant cette condition n'est pas atteint.

La Cour annule dès lors la condition de relativité.

2.1.3. Troisième condition : le devoir de vigilance

Le devoir de vigilance emporte l'obligation, du point de vue des citoyens, de soulever des illégalités au moment le plus utile pendant la phase administrative afin de pouvoir encore s'en prévaloir par la suite devant le juge administratif. Selon le législateur, cette obligation vise à ce que l'autorité chargée de délivrer les permis recueille autant d'informations que possible pendant la procédure administrative, afin qu'elle puisse prendre une décision en connaissance de cause et puisse encore rectifier des illégalités éventuelles.

Selon la Cour, cette condition n'est pas raisonnablement justifiée. Le devoir de vigilance exige en effet des citoyens qu'ils soient en mesure de signaler sans délai tous les problèmes juridiques dans des dossiers bien souvent complexes et techniques, ce qui, dans la plupart des cas, aura pour conséquence de les obliger à se faire assister par un avocat dès le début de la phase administrative. La Cour souligne qu'un devoir de légalité et de diligence incombe à l'administration et que celle-ci dispose souvent, en comparaison d'un citoyen moyen, de davantage de connaissances et de moyens, notamment en matière de conseils juridiques, pour veiller à la légalité du processus décisionnel en matière d'environnement.

Ici aussi, la Cour doute du fait que l'objectif d'accélération procédurale poursuivi par le législateur puisse être atteint, dès lors que cette condition peut avoir pour conséquence d'entraîner, dès le début de la procédure administrative, un débat potentiel sur la question de savoir si chaque moyen a été invoqué au moment utile.

La Cour annule dès lors le devoir de vigilance.

2.2. Quant à la procédure devant le Collège de maintien

La Cour juge que l'inconstitutionnalité de la condition de relativité et du devoir de vigilance vaut également à l'égard de la procédure devant le Collège de maintien, en particulier parce que, dans cette procédure, la présomption d'innocence et les droits de la défense du contrevenant-justiciable entrent en jeu, compte tenu du fait que cette instance se prononce sur des recours dirigés contre des sanctions administratives en matière d'environnement.

3. Conclusion

La Cour annule l'article 35, alinéa 3, 2° et 3°, du décret du 4 avril 2014 et rejette les recours pour le surplus, sous réserve de ce qui est dit en 2.1.1.

La Cour constitutionnelle est la juridiction qui veille au respect de la Constitution par les différents législateurs en Belgique. La Cour peut annuler, déclarer inconstitutionnels ou suspendre des lois, des décrets ou des ordonnances en raison de la violation d'un droit fondamental ou d'une règle répartitrice de compétence.

Ce communiqué de presse, rédigé par la cellule « médias » de la Cour, ne lie pas la Cour constitutionnelle. Le [texte de l'arrêt](#) est disponible sur le site web de la Cour constitutionnelle.

Contact presse : [Martin Vrancken](#) | 02/500.12.87 | [Romain Vanderbeck](#) | 02/500.13.28

Suivez la Cour via Twitter [@ConstCourtBE](#)