

Numéro du rôle : 5101
Arrêt n° 9/2012 du 25 janvier 2012

ARRET

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 53 du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010 portant adaptation du Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décrétales en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative, introduit par la SA « André Celis » et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

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 9 février 2011 et parvenue au greffe le 10 février 2011, un recours en annulation de l'article 53 du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010 portant adaptation du Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décrétales en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative (publié au *Moniteur belge* du 9 août 2010) a été introduit par la SA « André Celis », dont le siège social est établi à 3210 Lubbeek, Staatsbaan 119, la SA « Asoil », dont le siège social est établi à 3210 Lubbeek, Kraaiwinkelstraat 3, et la SPRL « Celis-Transcomat », dont le siège social est établi à 3000 Louvain, Halfmaartstraat 9.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 13 décembre 2011 :

- ont comparu :

. Me T. Ryckalts, qui comparaisait également *loco* Me C. Gysen, avocats au barreau de Malines, pour les parties requérantes;

. Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs A. Alen et F. Daoût ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. Le Gouvernement flamand conteste d'abord la recevabilité du recours en annulation, parce que les parties requérantes, qui sont des personnes morales, ont négligé de produire la preuve de la décision d'introduire le recours ainsi qu'une copie de la publication de leurs statuts aux annexes du *Moniteur belge*.

A.1.2. Les parties requérantes répondent qu'elles ont transmis à la Cour la preuve de la décision d'agir en justice. Elles joignent à leur mémoire en réponse une copie de la publication de leurs statuts aux annexes du *Moniteur belge*.

A.2.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le recours en annulation est partiellement irrecevable, faute d'intérêt. Selon le Gouvernement flamand, l'intérêt des parties requérantes est limité à l'annulation de l'article 7.4.2./1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans la mesure où cette disposition habilite le Gouvernement flamand à fixer tel quel le plan particulier d'aménagement « W06-Kolonel Begaultlaan deel 2 », annulé par le Conseil d'Etat.

A.2.2. Les parties requérantes répondent qu'en conséquence de l'article 7.4.2/1, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, la prescription illégale du plan de secteur est validée avec effet rétroactif, ce qui a pour effet que le plan particulier d'aménagement « W06-Kolonel Begaultlaan deel 2 », qui concerne les parcelles des parties requérantes et les activités commerciales qui y sont exercées, peut être approuvé sans que l'illégalité du plan de secteur puisse encore être attaquée. Elles exposent qu'elles seront de ce fait confrontées à un plan qui entrave leurs activités futures sur les parcelles en question. Elles concluent qu'elles disposent également de l'intérêt requis à l'égard de l'article 7.4.2/1, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

A.2.3. Le Gouvernement flamand répond que l'article 7.4.2/1 attaqué du Code flamand de l'aménagement du territoire ne valide aucun plan de secteur et que cette disposition ne prévoit que la validation d'un plan particulier d'aménagement. Cette validation a lieu, poursuit le Gouvernement flamand, soit avec effet rétroactif, soit pour l'avenir, selon que le plan particulier d'aménagement n'a pas été annulé (article 7.4.2/1, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire) ou a été annulé (article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire). Selon lui, les parties requérantes négligent les champs d'applications distincts, d'une part, de l'article 7.4.2/1, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire et, d'autre part, de l'article 7.4.2/1, § 2, de ce même Code. Le Gouvernement flamand conclut que puisque le plan particulier d'aménagement qui s'appliquait aux parcelles des parties requérantes a été annulé par le Conseil d'Etat et que ce plan particulier d'aménagement n'est validé que pour l'avenir après que le Gouvernement flamand, à la demande du conseil communal, aura approuvé une délibération du conseil communal portant fixation définitive du plan, les parties requérantes ne justifient de l'intérêt requis qu'en ce qu'elles demandent l'annulation de l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire et non en ce que le recours en annulation vise l'article 7.4.2/1, § 1er, du même Code.

#### *Quant au premier moyen*

A.3.1. Dans le premier moyen, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec le principe d'égalité et de non-discrimination, le principe du raisonnable, les règles répartitrices de compétence et le principe de la séparation des pouvoirs.

A.3.2. Les parties requérantes exposent qu'elles sont respectivement propriétaires et exploitantes d'une parcelle qu'un arrêté du Gouvernement flamand du 23 juin 1998, par une prescription urbanistique complémentaire, affecte en zone de développement urbain. Elles ajoutent qu'en vertu de cette prescription urbanistique complémentaire, deux demandes de permis de bâtir introduites par la deuxième partie requérante ont été rejetées, décisions qui ont toutefois été mises à néant par les arrêts du Conseil d'Etat n<sup>os</sup> 195.810 et 195.811 du 8 septembre 2009. Les parties requérantes soulignent que le 26 février 2003, la ville de Louvain a adopté le plan particulier d'aménagement « W06-Kolonel Begaultlaan deel 2 », mais que le Conseil d'Etat a annulé cette décision par l'arrêt n<sup>o</sup> 195.854 du 9 septembre 2009, considérant que la prescription urbanistique complémentaire du 23 juin 1998 était illégale et que le plan particulier d'aménagement qui puisait son fondement juridique dans cette prescription urbanistique complémentaire était par conséquent dénué de tout fondement juridique.

A.3.3. En ce que la disposition attaquée prévoit la validation de plans particuliers d'aménagement viciés par le fait qu'ils puisent leur fondement juridique dans une prescription urbanistique illégale d'un plan de secteur, elle contient, disent les parties requérantes, une validation législative qui entraîne un traitement inégal sur le plan des garanties juridictionnelles. Selon les parties requérantes, il ressort de l'avis du Conseil d'Etat relatif à l'avant-projet de décret qui est devenu la disposition attaquée qu'il n'y a pas de justification pour la différence de traitement. Elles renvoient à l'arrêt n<sup>o</sup> 16/91, dans lequel la Cour a estimé qu'une validation législative est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution parce que tous les citoyens se voient privés d'une garantie juridictionnelle essentielle lorsque l'irrégularité d'un arrêté est supprimée après que cette irrégularité a été établie par une décision du Conseil

d'Etat et parce que le Conseil d'Etat se voit empêcher de se prononcer sur l'irrégularité éventuelle de l'arrêté. Elles font valoir qu'il s'agit en l'espèce d'une situation identique, parce que la disposition attaquée déclare à nouveau applicable un arrêté irrégulier, après que le Conseil d'Etat a constaté l'irrégularité, sans que le Conseil d'Etat puisse encore se prononcer sur l'irrégularité.

A.3.4. Toujours selon les parties requérantes, le législateur qui procède à une validation doit se prévaloir de circonstances exceptionnelles ou de motifs graves d'intérêt général, qui doivent avoir un rapport avec les conceptions du législateur en matière d'aménagement du territoire. Elles soulignent que, selon le Conseil d'Etat, les motifs invoqués par le législateur décrétoal, à savoir que celui-ci souhaite éviter les vices potentiels et des illégalités en cascade, sont à ce point généraux qu'ils peuvent être appliqués à un grand nombre d'illégalités. Les parties requérantes estiment dès lors qu'il n'existe pas de motivation concluante justifiant la validation. Elles soulignent que la disposition attaquée prévoit une réglementation générale qui peut être appliquée à des situations diverses, sans qu'il faille vérifier s'il s'agit de circonstances exceptionnelles, de sorte que l'autorité publique peut rectifier ses fautes de manière générale et ne pas tenir compte de l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat. Les parties requérantes ajoutent que le Conseil d'Etat a estimé qu'un plan de secteur jugé illégal devait être abrogé et que, dans l'attente d'un nouvel arrêté, les demandes de permis devaient être traitées conformément à l'article 43 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 29 octobre 1996.

A.3.5. Les parties requérantes soulignent que la disposition attaquée valide avec effet rétroactif les plans jugés illégaux et que, selon la jurisprudence de la Cour, la rétroactivité d'une norme législative doit être contrôlée au regard du principe de la sécurité juridique. Les parties requérantes partent du principe que le Gouvernement flamand respecterait sa propre réglementation et n'ignorerait pas les arrêts du Conseil d'Etat. Toutefois, selon les parties requérantes, la disposition attaquée violerait cette confiance.

A.3.6. Toujours selon les parties requérantes, la disposition attaquée influe sur la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, ce qui a pour effet que le décret règle une matière que la Constitution réserve à la loi. Elles soulignent que le Conseil d'Etat ne pourra plus se prononcer sur l'illégalité d'un plan particulier d'aménagement puisque l'illégalité sous-jacente, à savoir la prescription urbanistique, ne peut plus être attaquée devant lui. Selon elles, cette limitation imposée au Conseil d'Etat a une influence directe sur la compétence de ce dernier. Elles soulignent également qu'il ressort des travaux préparatoires de la disposition attaquée que le législateur décrétoal entendait appliquer tel quel le plan particulier d'aménagement « W06-Kolonel Begaultlaan deel 2 » annulé par le Conseil d'Etat et donc ne pas tenir compte de l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat. Elles concluent que la disposition attaquée a pour seul but ou tout au moins pour but principal de passer outre à la jurisprudence du Conseil d'Etat, ce qui ne serait possible que s'il était satisfait aux conditions fixées à l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980. Selon elles, ce n'est pas le cas en l'espèce.

A.3.7. Selon les parties requérantes, il ressort de la jurisprudence de la Cour que des dispositions législatives ne peuvent en aucun cas avoir pour effet de porter atteinte à des décisions de justice passées en force de chose jugée. Elles soulignent que la disposition attaquée a précisément pour but de valider tel quel l'arrêté annulé, c'est-à-dire le plan particulier d'aménagement, et ce alors qu'il est toujours entaché du vice constaté par le Conseil d'Etat. Les parties requérantes concluent que la disposition attaquée méconnaît l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'Etat et viole dès lors le principe de la séparation des pouvoirs.

A.4. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes invoquent la violation, d'une part, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres normes de référence et, d'autre part, des règles répartitrices de compétence, en particulier de l'article 160 de la Constitution.

A.5.1.1. En ce qui concerne la violation alléguée des règles répartitrices de compétence, le Gouvernement flamand estime qu'en adoptant une disposition qui ne fait qu'influer sur la compétence du Conseil d'Etat, le législateur décrétoal n'empiète pas sur le domaine réservé au législateur fédéral de déterminer la compétence du Conseil d'Etat. Selon lui, la thèse des parties requérantes implique que toute validation par décret ou par ordonnance serait impossible. Il estime qu'un législateur ne règle la compétence du Conseil d'Etat que s'il s'avère que la disposition en question a pour seul but ou pour but principal de mettre à néant la compétence de celui-ci. Ce n'est pas le cas en l'espèce, selon lui. Le gouvernement flamand renvoie aux travaux préparatoires, dont il ressortirait que le législateur décrétoal souhaitait principalement rétablir la sécurité juridique. Il souligne que l'illégalité constatée par le Conseil d'Etat réside dans le plan de secteur, de sorte que les plans particuliers

d'aménagement et les permis qui trouvent leur fondement dans ce plan pourraient également être illégaux. Toujours selon le Gouvernement flamand, la disposition attaquée vise à rendre l'aménagement du territoire à nouveau possible dans tous les cas où il y a lieu de faire application d'un plan particulier d'aménagement entaché d'une illégalité, à savoir lorsque le plan de secteur dans lequel le plan particulier d'aménagement trouve son fondement juridique est jugé illégal.

A.5.1.2. Selon le Gouvernement flamand, la preuve que le but principal du législateur décréteil n'est pas d'influencer ou d'exclure la protection juridique offerte par le Conseil d'Etat ressort des modalités de la disposition attaquée : (i) l'approbation, par le Gouvernement flamand, d'un plan particulier d'aménagement annulé par le Conseil d'Etat n'est possible qu'à la condition que le plan concerne une zone régie par un plan de secteur comportant une prescription urbanistique illégale; (ii) la validation vaut uniquement jusqu'au moment de l'entrée en vigueur d'un plan d'exécution spatial remplaçant le plan particulier d'aménagement pour la zone concernée. Le Gouvernement flamand souligne également que l'approbation par le Gouvernement flamand ou la validation par le législateur décréteil n'empêche nullement l'accès au Conseil d'Etat et que les parties peuvent invoquer toute autre illégalité du plan de secteur ou toute illégalité du plan particulier d'aménagement.

A.5.1.3. Le Gouvernement flamand souligne que la disposition attaquée ne valide aucun acte administratif irrégulier : les actes administratifs relevant du champ d'application de l'article 7.4.2/1, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne sont, par hypothèse, pas encore invalidés; les actes administratifs relevant du champ d'application de l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne sont pas validés, dès lors que seule est prévue une habilitation du Gouvernement flamand.

A.5.2. Les parties requérantes répondent qu'il ressort des travaux préparatoires de la disposition attaquée que le législateur décréteil avait bel et bien l'intention d'influer sur la compétence du Conseil d'Etat. Elles renvoient à des déclarations faisant apparaître que la validation de plans particuliers d'aménagement visait à empêcher qu'un moyen en annulation ou une exception d'illégalité soient encore déclarés fondés. Elles reprochent également au Gouvernement flamand que les travaux préparatoires qu'il cite portent sur l'article 52 du décret du 16 juillet 2010. Selon elles, le fait que la validation soit limitée à un seul vice de légalité n'empêche pas que la disposition attaquée ait exclusivement pour but d'éviter la constatation de l'illégalité par le Conseil d'Etat. La validation ayant pour seul but ou pour but principal de mettre à néant la compétence du Conseil d'Etat, le législateur décréteil ne peut en décider, selon les parties requérantes, que par application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Elles estiment qu'il n'est pas satisfait aux conditions de cette disposition.

A.5.3. Le Gouvernement flamand répond que, dans le commentaire de la disposition attaquée, le législateur décréteil renvoie explicitement aux travaux préparatoires de l'article 52 du décret du 16 juillet 2010 et qu'il les a dès lors fait sien.

A.6.1.1. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité, le Gouvernement flamand souligne que la disposition attaquée n'a pas d'effet rétroactif. Il souligne qu'étant donné que le plan particulier d'aménagement qui était applicable à la propriété des parties requérantes a été annulé par le Conseil d'Etat, le plan en question peut tout au plus être approuvé à nouveau par le Gouvernement flamand, à la demande de la commune concernée, et que cette approbation vaut uniquement pour l'avenir. Selon lui, les parties requérantes reconnaissent elles-mêmes que la disposition attaquée n'interfère pas dans des procès en cours. Le Gouvernement flamand en déduit que la validation ne doit pas être justifiée sur la base de circonstances exceptionnelles ou de motifs impérieux d'intérêt général.

A.6.1.2. En tout état de cause, la validation peut se justifier, selon le Gouvernement flamand, sur la base de motifs impérieux d'intérêt général et de circonstances exceptionnelles qui sont abondamment commentés dans les travaux préparatoires de la disposition attaquée, à savoir le rétablissement de la sécurité juridique ainsi que la continuité et l'opérationnalité des instruments de planification. Selon le Gouvernement flamand, on ne voit pas pourquoi la validation attaquée ne serait pas exceptionnelle en l'espèce, au seul et unique motif que les circonstances qui la justifient vaudraient pour un grand nombre d'annulations décidées par le Conseil d'Etat. Il souligne que l'illégalité d'un plan de secteur se répercute sur les plans inférieurs et sur les décisions de permis. Puisque les plans de secteur sont moins nombreux que les plans hiérarchiquement inférieurs et eu égard à l'incidence d'une illégalité sur un grand nombre d'actes administratifs, il y a bel et bien des circonstances exceptionnelles, selon le Gouvernement flamand.

A.6.1.3. Toujours selon le Gouvernement flamand, la validation n'a pas d'effets disproportionnés. Il souligne que la validation est limitée à une illégalité purement externe : les plans particuliers qui sont ratifiés ne sont pas illégaux en tant que tels mais ont été annulés en raison d'une illégalité contenue dans un plan de secteur. Il ajoute que l'illégalité constatée à l'égard des plans de secteur concernait également une formalité, à savoir le fait que la prescription urbanistique complémentaire subordonnait l'effet d'une prescription de plan de secteur à l'adoption préalable d'un plan particulier d'aménagement. Selon le Gouvernement flamand, le fait que la disposition attaquée ne soit pas disproportionnée ressort par ailleurs des modalités de la validation, laquelle est limitée à l'illégalité constatée par le Conseil d'Etat.

A.6.1.4. Le Gouvernement flamand conclut qu'il n'est pas question d'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination en ce qui concerne la protection juridique offerte aux justiciables. Il souligne également que la Cour a déjà jugé à plusieurs reprises qu'une illégalité purement externe pouvait être réparée aux fins de rétablir la sécurité juridique.

A.6.2.1. Les parties requérantes répondent que le Gouvernement flamand reconnaît qu'elles sont traitées différemment, sur le plan de la protection juridique qui leur est offerte, que ce qui est le cas en règle générale. Elles soulignent également que le plan particulier d'aménagement annulé portait uniquement, ou principalement, sur leurs parcelles et que l'annulation n'aurait dès lors des conséquences que pour les permis qu'elles auraient obtenus sur la base du plan, lesquels sont inexistantes, puisque le plan particulier leur impose précisément des restrictions en matière de construction. Elles ajoutent que dans son arrêt n° 195.854 du 9 septembre 2009, le Conseil d'Etat reproche à la prescription urbanistique complémentaire du plan de secteur de méconnaître le but du législateur décretaal – qui est d'apporter la sécurité juridique quant à la situation des terrains situés dans le champ d'application du plan. Etant donné que la disposition attaquée valide telle quelle la prescription du plan de secteur, la sécurité juridique est toujours méconnue, selon les parties requérantes.

A.6.2.2. Toujours selon les parties requérantes, le Gouvernement flamand omet de prouver que la validation est indispensable à la continuité du service public, puisqu'il était tout autant possible de pourvoir à celle-ci, d'une part, en modifiant le prescrit illégal et, d'autre part, en organisant l'aménagement futur de leurs parcelles au moyen d'un plan d'exécution spatial, au lieu d'un plan particulier d'aménagement.

A.6.2.3. Les parties requérantes soulignent que, dans leur cas, des plans inférieurs ne sont pas fixés et qu'il n'y a pas eu de permis accordés sur la base du plan particulier « W06-Kolonel Begaultlaan », de sorte qu'il ne saurait être question d'une répercussion d'illégalités.

A.6.3.1. Le Gouvernement flamand répond qu'il ne voit pas en quoi la circonstance soulignée par les parties requérantes, que le plan particulier qui leur était applicable portait uniquement sur un nombre restreint de parcelles, serait pertinente. Selon lui, l'intervention du législateur décretaal n'a pas été justifiée par l'importance de la zone dans laquelle l'aménagement du territoire n'était plus possible par suite du constat que le plan de secteur était illégal. Le fait que le plan particulier qui était applicable aux parties requérantes impose des limites en matière de construction n'est pas davantage pertinent, pour le Gouvernement flamand. Celui-ci souligne que le plan particulier d'aménagement a été annulé par le Conseil d'Etat parce qu'il trouvait son fondement juridique dans un plan de secteur jugé incidemment illégal et que le Conseil d'Etat n'a pas examiné si le contenu donné au plan particulier d'aménagement en exécution de la prescription urbanistique était irrégulier. Si les parties requérantes estiment que ce contenu est irrégulier, il leur est loisible, selon le Gouvernement flamand, de soumettre leurs griefs en l'espèce au juge compétent.

A.6.3.2. Dans la mesure où les parties requérantes doutent que l'intervention du législateur décretaal soit justifiée par la continuité du service public, le Gouvernement flamand souligne que puisqu'il n'y a pas ingérence dans des procès en cours, des motifs impérieux d'intérêt général, comme la continuité du service public, ne sont pas requis. En tout état de cause, la disposition attaquée est nécessaire pour assurer la continuité du service public, selon le Gouvernement flamand, puisque l'aménagement du territoire des zones en question sera à nouveau possible assez rapidement, ce qui ne serait pas le cas si un plan d'exécution spatial était établi.

A.6.4.1. En ce qui concerne la violation alléguée du principe de la sécurité juridique, le moyen manque en fait, selon le Gouvernement flamand, puisque la disposition attaquée n'a pas d'effet rétroactif à l'égard des parties requérantes ni ne s'ingère dans un procès en cours. Le Gouvernement flamand renvoie à la jurisprudence de la Cour qui a jugé, à l'égard d'une disposition législative ayant effet rétroactif, qu'elle n'a pas pour effet de créer de l'insécurité juridique, puisqu'elle reprend des dispositions antérieures.

A.6.4.2. Toujours selon le Gouvernement flamand, on ne voit pas pourquoi les parties requérantes prétendent que le Gouvernement flamand ne respecte pas sa propre réglementation et méconnaît les arrêts du Conseil d'Etat, puisqu'une disposition décrétales à laquelle doit se tenir le Gouvernement flamand est contestée. Le Gouvernement flamand fait également valoir que les parties requérantes ne pouvaient escompter qu'elles ne seraient plus confrontées aux prescriptions du plan d'aménagement qu'elles contestent.

A.6.5.1.1. En ce qui concerne la violation alléguée du principe de la séparation des pouvoirs, le Gouvernement flamand fait valoir que l'interdiction de porter atteinte à des décisions de justice passées en force de chose jugée n'est pas méconnue. Il souligne que la Cour n'a constaté la violation de ce principe que lorsqu'un arrêté annulé par le Conseil d'Etat est ratifié ou validé avec effet rétroactif, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A.6.5.1.2. Le Gouvernement flamand fait également valoir que l'annulation d'un acte administratif n'empêche pas que la matière réglée par cet acte soit à nouveau réglée après cette annulation. Le bon fonctionnement du service public, l'opérationnalité des instruments de planification et le bon aménagement du territoire exigent, selon le Gouvernement flamand, que le plan particulier d'aménagement annulé soit rétabli. Il expose que la disposition attaquée ne valide pas la prescription urbanistique complémentaire du plan de secteur jugée illégale, mais qu'elle donne un fondement juridique au plan particulier d'aménagement.

A.6.5.2. Les parties requérantes répondent que la disposition attaquée a effectivement pour but de valider tel quel le plan d'aménagement annulé par le Conseil d'Etat. Bien que les parties requérantes reconnaissent que la Cour a estimé que l'annulation d'un acte administratif n'empêche pas que cette matière soit à nouveau réglée, la nouvelle réglementation ne peut pas, selon elles, être entachée des mêmes vices de forme que ceux qu'a constatés le Conseil d'Etat. Or, tel est bien le cas en l'espèce, dans la mesure où la disposition attaquée prévoit qu'un plan d'aménagement jugé illégal par le Conseil d'Etat est rétabli tel quel – avec le maintien de l'illégalité constatée par le Conseil d'Etat -. Elles soulignent que l'autorité de la chose jugée s'étend également aux motifs des arrêts du Conseil d'Etat et qu'en l'espèce le Conseil d'Etat a non seulement annulé le plan particulier d'aménagement « W06-Kolonel Begaultlaan » mais a également jugé illégale la prescription complémentaire du plan de secteur. Selon elles, la disposition attaquée néglige cet arrêt du Conseil d'Etat en validant avec effet rétroactif la prescription de plan de secteur jugée illégale et en approuvant à nouveau le plan annulé.

A.6.5.3. Le Gouvernement flamand répond que les parties requérantes considèrent à tort que la disposition attaquée valide avec effet rétroactif la prescription complémentaire du plan de secteur jugée illégale par le Conseil d'Etat. Ce n'est pas le cas, selon lui : la disposition attaquée prévoit uniquement la validation de plans particuliers d'aménagement, à certaines conditions et selon certaines modalités. Le Gouvernement flamand souligne que la validation vaut uniquement pour l'avenir. Dans ces conditions, on ne voit, selon lui, pas comment la disposition attaquée porterait atteinte à des décisions de justice passées en force de chose jugée.

#### *Quant au second moyen*

A.7.1. Dans le second moyen, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

A.7.2. Les parties requérantes soulignent que du fait de l'annulation du plan particulier d'aménagement par le Conseil d'Etat, celui-ci est réputé n'avoir jamais existé. Si le Gouvernement flamand souhaite approuver le même plan, il faut, selon les parties requérantes, d'abord établir un nouveau plan, conformément aux procédures décrétales et dans le respect des garanties de participation. Selon elles, il faut également prendre en compte le fait qu'une commune qui a fixé un schéma de structure d'aménagement ne peut plus établir de plan particulier d'aménagement mais seulement des plans d'exécution spatiaux qui doivent correspondre au schéma de structure. Elles estiment que la disposition attaquée prévoit un régime d'exception incompatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

A.7.3. Les parties requérantes exposent que l'article 7.4.3., alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose que les communes ne peuvent, en principe, plus établir de plan particulier d'aménagement

lorsqu'elles ont déjà un schéma de structure d'aménagement, ce qui est le cas de la ville de Louvain. Selon elles, il est dès lors impossible d'établir un plan particulier d'aménagement pour la ville de Louvain. Elles estiment que la disposition attaquée déroge donc à la procédure normale d'établissement d'un plan. Elles soulignent également que la disposition attaquée déroge aux possibilités de participation prévues par le Code flamand d'aménagement du territoire.

A.7.4. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée implique également une violation de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, qui exige une participation efficace du public à l'élaboration des plans ayant des incidences sur l'environnement. Elles estiment être privées de ces garanties, parce que l'autorité flamande s'approprie le pouvoir d'approuver à nouveau des plans annulés, disparus de l'ordre juridique : l'ancien plan étant réputé n'avoir jamais existé, la nouvelle approbation doit être considéré comme l'adoption d'un nouveau plan, de sorte qu'il y a lieu de satisfaire aux exigences de l'article 7 de la Convention d'Aarhus. La disposition attaquée viole à cet égard la disposition conventionnelle internationale précitée, selon les parties requérantes.

A.7.5. Les parties requérantes soulignent enfin que la section de législation du Conseil d'Etat a estimé que la disposition attaquée était difficilement compatible avec l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. Selon les parties requérantes, il y a lieu de reprendre l'ensemble de la procédure d'établissement d'un plan particulier d'aménagement et de respecter la directive lors de l'établissement du nouveau plan particulier. Elles reprochent au législateur décrétaal de ne pas avoir tenu compte de la directive.

A.8.1.1. Le Gouvernement flamand soutient que le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE et de l'article 7 de la Convention d'Aarhus. Il souligne que la Cour n'est pas compétente pour procéder à un contrôle direct au regard de ces dispositions. En outre, selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes n'exposent pas en quoi la violation de ces dispositions pourrait donner lieu à une discrimination.

A.8.1.2. Toujours selon le Gouvernement flamand, le moyen est irrecevable en tant qu'il invoque la violation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE, faute d'un exposé clair. Les parties requérantes n'expliquent pas en quoi la disposition attaquée porterait atteinte à la directive.

A.8.2. Les parties requérantes répondent qu'elles ne demandent pas de contrôler directement la disposition attaquée au regard de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE et de l'article 7 de la Convention d'Aarhus : elles demandent à la Cour de vérifier si la violation de ces dispositions n'implique pas une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.8.3. Le Gouvernement flamand répond qu'il ressort de la formulation du moyen, tel qu'elle est reproduite dans le mémoire en réponse des parties requérantes, que celles-ci n'ont pas invoqué la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en combinaison avec l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE et avec l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

A.9.1. Concernant le fond de l'affaire, le Gouvernement flamand soutient que le fait que la participation ne serait pas requise en cas d'approbation du plan particulier d'aménagement par le Gouvernement flamand, alors qu'elle l'était pour l'établissement du plan initial, est justifié par l'objectif de la validation, à savoir la nécessité de rétablir la sécurité juridique avec la diligence voulue et de pouvoir disposer d'instruments de planification opérationnels, nécessaires au bon aménagement du territoire. Le Gouvernement flamand souligne que l'approbation, par le Gouvernement flamand, d'un plan particulier d'aménagement précédemment annulé par le Conseil d'Etat concerne un plan dont le contenu est inchangé. Selon lui, il n'est pas manifestement déraisonnable de ne pas prévoir à nouveau une participation dans la même mesure que pour l'élaboration du plan particulier.

A.9.2. Le Gouvernement flamand ne voit pas en quoi la circonstance qu'un plan particulier puisse être approuvé concernant une commune pour laquelle un schéma de structure d'aménagement a déjà été établi impliquerait une violation du principe d'égalité. Il estime qu'eu égard au contexte dans lequel le législateur décrétaal a décidé de faire valider le plan particulier annulé, il est en tout état de cause justifié qu'un plan particulier d'aménagement soit à nouveau d'application pour l'avenir dans les communes concernées. Selon le Gouvernement flamand, il ne faut pas perdre de vue à cet égard qu'en vertu de l'article 7.4.2/1, § 1er, du Code flamand l'aménagement du territoire, le plan particulier validé ne sera applicable que jusqu'à l'entrée en vigueur d'un plan d'exécution spatial remplaçant le plan particulier d'aménagement pour la zone à laquelle il a trait.

A.10.1.1. Pour autant que le moyen soit recevable, il est infondé, selon le Gouvernement flamand, en ce qu'il invoque la violation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE. Il souligne que la disposition attaquée ne vise pas à établir ou à fixer un plan ou un programme au sens de la directive précitée, puisqu'elle ne vise pas à établir, à fixer ou à approuver un plan particulier d'aménagement et qu'elle ne prévoit pas la validation immédiate d'un plan particulier d'aménagement. Le Gouvernement flamand conclut que la directive n'est pas applicable en l'espèce.

A.10.1.2. Selon le Gouvernement flamand, la directive ne trouve pas non plus d'application, parce qu'on ne dispose encore d'aucun plan dont on pourrait déjà savoir s'il est susceptible ou non d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Il s'y ajoute, selon cette partie, que le plan qui était applicable aux parties requérantes est un plan particulier d'aménagement qui détermine l'utilisation de petites zones au niveau local, au sens de l'article 3, paragraphe 3, de la directive. Le Gouvernement flamand souligne qu'en vertu de cette disposition, une évaluation environnementale n'est obligatoire que s'il est prévu que le plan ou sa validation puisse avoir des incidences notables sur l'environnement. Il estime qu'il examinera, dans la mise en œuvre de l'habilitation qui lui est conférée par le législateur décrétoal, si le plan soumis à approbation peut avoir des incidences notables sur l'environnement, et ce conformément à l'article 3, paragraphe 5, de la directive. Selon le Gouvernement flamand, il appartient, le cas échéant, au Conseil d'Etat, et non à la Cour constitutionnelle, d'examiner si la directive, pour autant qu'elle soit applicable, a été respectée lors de l'approbation d'un plan particulier par le Gouvernement flamand. Il souligne que la disposition attaquée ne limite aucunement la compétence du Conseil d'Etat à cet égard.

A.10.2. Les parties requérantes répondent qu'il ressort de l'avis du Conseil d'Etat relatif à la disposition attaquée que l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE est violé, puisque la disposition attaquée ne prévoit pas qu'il faut vérifier si le plan d'aménagement à approuver aura des incidences notables sur l'environnement.

A.10.3. Le Gouvernement flamand répond que les parties requérantes invoquent pour la première fois dans leur mémoire en réponse la violation de l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE. Cet ajout dans le mémoire en réponse d'un élément essentiel et substantiel de l'exposé du moyen est tardif, selon le Gouvernement flamand.

A.11.1. En ce qui concerne la violation alléguée de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, le Gouvernement flamand fait valoir qu'eu égard au contexte dans lequel le plan particulier d'aménagement serait approuvé, le cas échéant, par application de la disposition attaquée, la disposition conventionnelle précitée n'exige pas que des mesures soient prises pour une participation du public. Selon le Gouvernement flamand, il ne saurait être fait abstraction du fait que le plan particulier qui sera, le cas échéant, approuvé par le Gouvernement flamand est un plan qui est approuvé une nouvelle fois et que la décision du Gouvernement flamand vise seulement à valider tel quel le plan particulier pour les parcelles visées par un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat. Dans ces conditions, il ne serait pas opportun, estime le Gouvernement flamand, de soumettre à nouveau l'approbation du plan particulier à la participation du public.

A.11.2. Les parties requérantes répondent que puisque l'ancien plan est réputé n'avoir jamais existé, le plan à approuver de nouveau doit être considéré comme un nouveau plan particulier d'aménagement, qui doit être conforme à l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

- B -

### *Quant à la disposition attaquée*

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 53 du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010 portant adaptation du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décrétoales en matière

d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative. Cet article dispose :

« Le titre VII, chapitre IV, division Ire, du [Code flamand de l'aménagement du territoire] est complété par un article 7.4.2/1, rédigé comme suit :

‘ Art. 7.4.2/1. § 1er. Les plans particuliers d'aménagement qui sont ou ont été établis pour les zones régies par une prescription de plan de secteur imposant l'établissement d'un plan particulier d'aménagement ou d'un plan d'exécution spatial avant de pouvoir développer la zone, sont validés à partir de la date de leur entrée en vigueur. La validation se limite au vice de légalité que le plan particulier d'aménagement trouve son fondement juridique dans une prescription urbanistique illégale du plan de secteur.

La validation vaut jusqu'au moment de l'entrée en vigueur d'un plan d'exécution spatial remplaçant, pour la zone à laquelle il a trait, le plan particulier d'aménagement.

§ 2. Sur la demande du conseil communal, le Gouvernement flamand est autorisé à réapprouver un arrêté du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est compromis par l'illégalité mentionnée au § 1er, alinéa premier, et d'accorder l'application du plan particulier d'aménagement de manière inchangée pour les parcelles auxquelles l'arrêté a trait. ’ ».

#### *Quant à la recevabilité*

B.2.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours en annulation, au motif que les parties requérantes auraient négligé de produire la preuve de la décision d'introduire le recours ainsi qu'une copie de la publication de leurs statuts aux annexes du *Moniteur belge*.

B.2.2. Il faut constater à cet égard que les parties requérantes produisent la preuve de la décision d'introduire le recours ainsi qu'une copie de la publication de leurs statuts aux annexes du *Moniteur belge*, conformément à l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

B.3.1. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt requis à l'annulation de l'article 7.4.2/1, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, inséré par l'article 53 attaqué, parce que cette disposition ne pourrait s'appliquer

au plan particulier d'aménagement réglant l'affectation des parcelles dont elles sont propriétaires ou exploitantes.

B.3.2. Les paragraphes 1er et 2 de l'article 7.4.2/1 du Code flamand de l'aménagement du territoire, inséré par l'article 53 attaqué, règlent deux situations distinctes. L'article 7.4.2/1, § 1er, vise les plans particuliers d'aménagement sur lesquels le Conseil d'Etat ne s'est pas encore prononcé. Ces plans sont validés par l'article 7.4.2/1, § 1er, dudit Code à partir de la date de leur entrée en vigueur. L'article 7.4.2/1, § 2, du même Code porte sur les plans particuliers d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, sont entachés du vice de légalité mentionné à l'article 7.4.2/1, § 1er, alinéa 1er, précité, à savoir « que le plan particulier d'aménagement trouve son fondement juridique dans une prescription urbanistique illégale du plan de secteur ». Ces plans ne sont pas validés par la disposition attaquée elle-même : le Gouvernement flamand est uniquement habilité à réapprouver pour l'avenir ces plans inchangés. Cette règle, en ce qu'elle déroge au prescrit de l'article 7.4.2/1, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, a pour effet qu'un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est entaché de l'illégalité précitée, ne peut être validé par application de l'article 7.4.2/1, § 1er, susdit. Un tel plan ne peut être approuvé que par application de l'article 7.4.2/1, § 2, du même Code.

B.3.3. Par son arrêt n° 195.854 du 9 septembre 2009, le Conseil d'Etat a annulé « la délibération du conseil communal de la ville de Louvain du 29 août 2003 portant adoption définitive du plan particulier d'aménagement ' W06 Kolonel Begaultlaan deel 2 ' de la ville de Louvain, comprenant un plan qui reprend la situation existante, un plan d'affectation et les prescriptions urbanistiques y afférentes, et l'arrêté du 2 décembre 2003 du ministre flamand des Finances et du Budget, de l'Aménagement du territoire, des Sciences et de l'Innovation technologique portant approbation du plan d'aménagement précité ». Ce plan réglait l'affectation, entre autres, des parcelles dont les parties requérantes sont propriétaires ou exploitantes.

B.3.4. Il découle de ce qui précède que le plan particulier d'aménagement qui règle l'affectation des parcelles dont les parties requérantes sont propriétaires ou exploitantes ne peut être approuvé que par application de l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire. Ce plan ne peut être validé par application de l'article 7.4.2/1, § 1er, de ce Code.

Par conséquent, les parties requérantes ne disposent pas de l'intérêt requis à l'annulation de l'article 7.4.2/1, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

*Quant au premier moyen*

B.4.1. Les parties requérantes allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec « le principe d'égalité et de non-discrimination, le principe du raisonnable, les règles répartitrices de compétence et le principe de la séparation des pouvoirs ».

B.4.2. La Cour pouvant opérer un contrôle direct au regard des règles répartitrices de compétence, elle ne doit pas lire ces règles en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.3. L'examen de la conformité d'une disposition attaquée aux règles répartitrices de compétence doit en principe précéder l'examen de sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

*En ce qui concerne les règles répartitrices de compétence*

B.5. Selon les parties requérantes, l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole les règles répartitrices de compétence, à savoir l'article 160 de la Constitution, en ce qu'il a des effets sur la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.

B.6. Il découle de l'article 160 de la Constitution que la compétence du Conseil d'Etat est déterminée par le législateur fédéral. Le législateur décentral ne peut donc adopter une disposition ayant pour objectif unique ou principal de mettre à néant ou d'influencer la compétence de cette juridiction.

B.7.1. Selon les travaux préparatoires de la disposition attaquée, de 1998 à 2001, il a été fait application, en Région flamande, de la prescription particulière du plan de secteur « zone de

développement urbain » lors des modifications apportées au plan de secteur (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2009-2010, n° 349/1, p. 26). Cette prescription est libellée comme suit :

« Cette zone est affectée à des activités industrielles, artisanales et agricoles, à des bureaux, à du commerce de détail, à des services, aux loisirs, à l'habitat, au trafic et au transport, à des équipements communautaires et d'utilité publique, pour autant que ces fonctions soient compatibles avec leur environnement urbain multifonctionnel immédiat.

L'aménagement urbanistique de la zone, les prescriptions qui s'y rapportent concernant l'occupation du sol, la surface plancher, la hauteur, la nature et l'implantation des constructions et de leurs équipements ainsi que l'organisation de la circulation en relation avec les zones environnantes sont fixés dans un plan particulier d'aménagement ou un plan d'exécution spatial avant que la zone puisse être développée. De même, la modification de la fonction des bâtiments existants ne peut avoir lieu qu'après approbation d'un plan particulier d'aménagement » (*ibid.*).

B.7.2. Dans l'arrêt précité n° 195.854 du 9 septembre 2009, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a jugé cette prescription illégale et l'a déclarée non applicable, en vertu de l'article 159 de la Constitution, en ce qu'elle prévoit qu'une prescription de plan de secteur ne peut produire ses effets qu'après approbation d'un plan particulier d'aménagement. Le Conseil d'Etat a ensuite jugé illégaux et a annulé les deux arrêtés attaqués qui, respectivement, adoptent et approuvent définitivement le plan particulier d'aménagement qui trouve son fondement juridique dans la prescription de plan de secteur jugée illégale.

B.7.3. La disposition attaquée vise à remédier à l'illégalité de la prescription particulière de plan de secteur « zone de développement urbain » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2009-2010, n° 349/1, p. 28). Il a été déclaré à ce sujet dans les développements de la proposition de décret qui est devenue la disposition attaquée :

« Indépendamment de la considération sur la base de laquelle la section d'administration conclut à l'illégalité de la prescription de plan de secteur en question, il faut observer que les conséquences ne sont pas proportionnées au problème de légalité constaté. Une situation paradoxale apparaît au contraire. Dans l'arrêt cité ci-dessus, le Conseil d'Etat juge que la prescription de plan de secteur est illégale parce qu'elle ne produit pas par elle-même des effets, en d'autres termes parce qu'« il n'est pas possible de mener une politique en matière de permis » sur la base de la prescription de plan de secteur. Le Conseil d'Etat annule le plan particulier d'aménagement sur la base de cette illégalité du plan de secteur, alors que ce plan particulier d'aménagement vise précisément à pouvoir mener cette politique ... Il est à noter à cet égard que la commune s'était bel et bien conformée, lors de l'élaboration et de la fixation du plan particulier d'aménagement, aux affectations autorisées mentionnées dans la prescription de plan de secteur. La commune qui a établi le plan particulier d'aménagement estime certainement qu'il est inéquitable que ce plan puisse être écarté par référence à un vice de légalité affectant le plan de secteur ne répondant pas à l'exigence d'« applicabilité directe », alors que le plan particulier d'aménagement répondrait précisément à cette exigence.

Ce qui pose problème, c'est donc l'éventuelle 'cascade' d'illégalités, caractérisée par l'apparition de problèmes de légalité dans la politique d'autorisations à cause du vice de légalité affectant une modification apportée au plan de secteur qui constitue le fondement du plan particulier d'aménagement sur la base duquel est menée la politique d'autorisations.

L'aménagement du territoire tel qu'il est précisé dans les plans d'aménagement est de ce fait gravement entravé. Il n'est pas du tout évident de remédier à l'illégalité potentielle, dans tous les cas où peut surgir le problème de légalité, en établissant de nouveaux plans d'exécution spatiaux, en raison notamment de la durée de la procédure d'élaboration. En outre, eu égard au principe de subsidiarité et à la répartition des tâches entre les différents niveaux de pouvoir, la compétence pour établir ces plans d'exécution spatiaux (dans des zones qui ont précédemment été délimitées comme 'zones de développement urbain') appartient souvent à la commune. Dans ce cas, on attend donc précisément des communes qui ont établi des plans particuliers d'aménagement dans les zones en question qu'elles élaborent encore un plan communal d'exécution spatial, à cause d'un problème de légalité qui ne résulte pas du plan particulier d'aménagement mais du plan de secteur.

Un problème de sécurité juridique se pose si les organes administratifs qui accordent les permis et les citoyens ne peuvent plus être certains du fondement planologique sur lequel sont basés les permis d'urbanisme. Les grandes et les petites décisions économiques sont axées sur les possibilités planologiques offertes par les plans particuliers d'aménagement établis en fonction des modifications apportées au plan de secteur en question. Les activités de construction se conforment aux permis d'urbanisme basés sur ces modifications. L' 'effondrement' des certitudes contenues dans ces plans nuit à la tranquillité publique, qui n'est pas servie lorsque les vices de forme mentionnés peuvent être invoqués indéfiniment. Une intervention du législateur décrétoal destinée à remédier à l'insécurité juridique se justifie. Tel est l'objectif de la réglementation proposée » (*ibid.*, pp. 28-29).

B.7.4. En ce qui concerne en particulier l'article 7.2.4/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, il a été précisé :

« La réglementation contenue dans le second paragraphe de l'article proposé apporte un remède. Le Gouvernement flamand (il s'agit, par délégation, du ministre flamand compétent pour l'aménagement du territoire) est déclaré compétent pour approuver à nouveau tel quel pour l'avenir, à la demande du conseil communal concerné, un plan particulier d'aménagement annulé, pour les parcelles ou la zone visées par l'arrêt. L'approbation renouvelée est évidemment une décision constitutive qui peut être attaquée devant le Conseil d'Etat.

Cela signifie concrètement que, hormis l'illégalité en question de la prescription de plan de secteur, toute irrégularité dont le plan particulier d'aménagement était ou est le cas échéant entaché peut être invoquée en droit contre l'arrêt qui renouvelle l'approbation du plan particulier d'aménagement pour l'avenir : les réclamations qui n'ont pas fait l'objet de réponses concluantes, les dérogations, sans motivation valable, à l'avis de la commission consultative compétente, etc. L'illégalité dont le plan particulier d'aménagement était, le cas échéant, entaché rejaillit automatiquement sur l'approbation renouvelée. Pour les litiges dans lesquels le Conseil d'Etat a déjà prononcé l'annulation sur la base du moyen examiné plus haut, il est

essentiel que les autres moyens sur lesquels il n'a pas été statué puissent à nouveau être portés devant le Conseil d'Etat ou devant le juge civil. De cette manière, il n'est pas porté atteinte de manière disproportionnée à la protection juridique des intéressés » (*ibid.*, p. 30).

B.8.1. L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire habilite le Gouvernement flamand à approuver à nouveau, à la demande du conseil communal, une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est entaché de l'illégalité qui trouve son fondement dans une prescription de plan de secteur illégale, et à valider tel quel le plan particulier d'aménagement pour l'avenir en ce qui concerne l'illégalité précitée. L'arrêt du Gouvernement flamand qui approuve une délibération du conseil communal portant fixation définitive de ce plan particulier est un acte administratif qui relève, conformément à l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. Comme l'ont souligné les travaux préparatoires de l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, il est possible, dans le cadre d'un recours en annulation de l'arrêt du Gouvernement flamand qui approuve une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement par application de l'article 7.4.2/1, § 2, précité, d'invoquer en droit toute autre irrégularité dont est entaché, le cas échéant, le plan particulier d'aménagement.

B.8.2. En ce qu'il n'est pas possible, à l'égard de la délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement, approuvée par le Gouvernement flamand, d'invoquer l'illégalité d'une prescription de plan de secteur, il faut constater qu'en adoptant l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, le législateur décréteil vise à fournir un nouveau fondement juridique à un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, trouvait irrégulièrement son fondement juridique dans une prescription urbanistique illégale d'un plan de secteur. Sur la base de sa compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire visée à l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur décréteil peut créer un fondement juridique pour des plans particuliers d'aménagement. Le fait que le Conseil d'Etat ne pourra juger qu'un plan particulier d'aménagement trouve son fondement juridique dans une prescription de plan de secteur illégale est la simple conséquence de l'adoption d'une disposition par le législateur décréteil, qui, dans l'exercice de sa compétence, donne à ces plans particuliers d'aménagement un autre fondement juridique. En agissant ainsi, le législateur décréteil ne règle pas la compétence matérielle du Conseil d'Etat.

B.9. L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne limite pas les compétences du Conseil d'Etat, de sorte que le législateur décrétoal n'a pas empiété sur la compétence réservée en l'espèce au législateur fédéral.

*En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination*

B.10. Les parties requérantes allèguent également la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec « le principe d'égalité et de non-discrimination », le principe du raisonnable et le principe de la séparation des pouvoirs. Elles dénoncent en substance le fait que, parce que l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire habilite le Gouvernement flamand à approuver des délibérations du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est entaché d'un vice de légalité en ce qu'il trouve son fondement juridique dans une prescription illégale du plan de secteur, le plan particulier d'aménagement qui réglait l'affectation des parcelles dont elles sont propriétaires ou exploitantes et que le Conseil d'Etat a annulé par son arrêt n° 195.854 du 9 septembre 2009, entrerait à nouveau en vigueur à l'avenir.

B.11. L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire habilite le Gouvernement flamand à réapprouver tel quel pour l'avenir un plan particulier d'aménagement. L'approbation, par le Gouvernement flamand, d'une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est entaché d'un vice de légalité en ce qu'il trouve son fondement juridique dans une prescription illégale du plan de secteur, n'a donc pas d'effet rétroactif.

B.12. Comme il a été exposé en B.3.2, le champ d'application de la disposition attaquée est limité aux délibérations du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est entaché d'un vice de légalité en ce qu'il trouve son fondement juridique dans une prescription illégale du plan de secteur. Le Conseil d'Etat ayant déjà statué sur les délibérations en question, l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'intervient pas dans des procédures pendantes.

B.13.1. La réapprobation, par le Gouvernement flamand, d'une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement, délibération que le Conseil d'Etat a annulée sur la base de l'illégalité d'une prescription de plan de secteur, a toutefois pour effet qu'elle peut priver cette annulation de son effet utile : étant donné que le plan particulier d'aménagement est validé, fût-ce pour l'avenir, les parties requérantes devant le Conseil d'Etat sont à nouveau confrontées à un plan particulier d'aménagement dont elles avaient obtenu l'annulation.

B.13.2. Le législateur décrétoal ne peut, sous peine de méconnaître un des principes essentiels de l'Etat de droit, remettre en cause les décisions judiciaires devenues définitives.

B.13.3. L'annulation, par le Conseil d'Etat, d'une délibération d'un conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement ne fait pas naître, en faveur des parties requérantes devant le Conseil d'Etat, le droit intangible d'être dispensées à jamais de tout règlement, par un plan particulier d'aménagement ou par un autre instrument de planification, de l'affectation des parcelles dont elles sont propriétaires ou exploitantes. L'autorité de la chose jugée n'empêche pas que la matière qui était réglée par un acte annulé par le Conseil d'Etat fasse l'objet d'une nouvelle réglementation, sans toutefois pouvoir porter atteinte à des décisions de justice définitives. Ainsi, le législateur décrétoal peut conférer le fondement juridique qui faisait défaut dans les actes annulés par le Conseil d'Etat.

B.13.4. L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire vise à fournir un nouveau fondement juridique à un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, trouvait irrégulièrement son fondement juridique dans une prescription urbanistique illégale d'un plan de secteur. Il ne confirme cependant pas les délibérations annulées par le Conseil d'Etat, portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement, mais habilite le Gouvernement flamand à approuver à nouveau, à la demande du conseil communal, une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement et, ainsi qu'il a été dit en B.8.1, à valider sans modification, pour l'avenir, le plan particulier d'aménagement pour les parcelles sur lesquelles porte l'arrêt du Conseil d'Etat.

B.14. Le premier moyen n'est pas fondé.

*Quant au second moyen*

B.15. Les parties requérantes allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et de l'article 7 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.

B.16.1. Selon le Gouvernement flamand, le moyen est irrecevable en ce qu'il dénonce la violation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE et de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, étant donné que la Cour ne peut exercer un contrôle direct au regard de ces dispositions.

B.16.2. Le moyen revient à demander à la Cour si l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions précitées. Il est donc recevable à cet égard.

B.17.1. Selon le Gouvernement flamand, le moyen est également irrecevable parce qu'il ne précise pas clairement en quoi consiste la violation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE.

B.17.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale 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.

En outre, lorsqu'est invoquée une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, il faut en règle générale préciser quelles catégories de personnes doivent être comparées et en quoi l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire créerait une différence de traitement discriminatoire.

B.17.3. Les parties requérantes reprochent à l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire de ne pas prévoir des procédures qui garantissent qu'il soit satisfait aux prescriptions de la directive 2001/42/CE lors de l'approbation d'un plan particulier d'aménagement par le Gouvernement flamand. Etant donné que cette directive prévoit la consultation du public, le moyen doit dès lors être interprété en ce sens qu'il critique la différence de traitement qui existerait entre, d'une part, la catégorie de personnes qui est consultée et, d'autre part, la catégorie de personnes qui n'est pas consultée.

B.17.4. Par conséquent, les parties requérantes exposent à suffisance en quoi l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE. Le moyen est recevable à cet égard.

B.18.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes dénoncent la violation de l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE, en ce que l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne prévoit pas qu'il faille examiner si le plan particulier d'aménagement à approuver aura des incidences notables sur l'environnement.

B.18.2. Un grief qui, comme en l'espèce, est formulé dans un mémoire en réponse mais qui diffère de celui qui est énoncé dans la requête constitue un moyen nouveau et n'est pas recevable.

B.19. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité et de non-discrimination, les parties requérantes reprochent à l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, d'une part, que la procédure d'approbation d'une délibération d'un conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, trouvait irrégulièrement son fondement juridique dans une prescription illégale du plan de secteur déroge à la procédure d'établissement de ce plan et, d'autre part, qu'un plan particulier d'aménagement soit validé après l'établissement d'un schéma de structure d'aménagement, alors que l'article 7.4.3, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose qu'après l'établissement définitif d'un premier schéma de structure d'aménagement communal et son approbation par la députation ou par le Gouvernement flamand, aucune procédure d'établissement ou de révision des plans généraux d'aménagement, des plans particuliers d'aménagement et des plans d'expropriation y afférents ne peut être entamée pour cette commune.

B.20.1. L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire vise à « apporter une solution au problème de légalité de la prescription ' zone de développement urbain ' » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2009-2010, n° 349/1, p. 28), notamment parce que « l'aménagement du territoire tel qu'il est précisé dans les plans d'aménagement est de ce fait gravement entravé » (*ibid.*, p. 29). Le législateur décrétoal entendait ainsi remédier à l'insécurité juridique (*ibid.*).

B.20.2. Dans les travaux préparatoires de la proposition de décret qui a conduit à la disposition attaquée, il a également été précisé qu'il n'était pas indiqué de « considérer la clause problématique de la prescription du plan de secteur comme inexistante, par analogie avec ce qui se passe pour les terrains industriels par application de l'article 7.4.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire ». Le législateur décrétoal considérait que cette solution « donnerait lieu à des développements peu contrôlables et désordonnés dans les zones concernées et offrirait peu de repères dans la politique des autorisations » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2009-2010, n° 349/1, p. 29).

B.21.1. Le plan particulier d'aménagement que le Gouvernement flamand valide, par application de l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, pour l'avenir, ainsi qu'il a été dit en B.8.1, correspond, quant au contenu, au plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est entaché d'un vice de légalité en ce qu'il trouve son fondement juridique dans une prescription illégale du plan de secteur. A cet égard, l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire précise que le Gouvernement flamand est habilité à valider, pour l'avenir, « de manière inchangée », un plan particulier d'aménagement.

B.21.2. En ce que le Gouvernement flamand approuve une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement, il n'est pas manifestement déraisonnable que cette procédure déroge à la procédure d'établissement de ce plan, visée aux articles 12 à 22 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996. Dès lors que le législateur décrétoal entendait rétablir le plus rapidement possible la sécurité juridique et remédier au vide juridique né de l'annulation de la délibération du conseil communal portant fixation définitive du plan particulier d'aménagement, l'approbation par le Gouvernement flamand serait en effet dénuée de sens si la procédure fixée par les articles précités devait être suivie.

B.21.3. En ce qu'il devient possible, à la suite de l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qu'un plan particulier d'aménagement soit validé après l'établissement définitif d'un schéma de structure d'aménagement pour une commune, il convient de constater que le Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce compris son article 7.4.3, alinéa 1er, n'empêche pas qu'un plan particulier d'aménagement produise encore des effets après l'établissement définitif d'un schéma de structure. Au contraire, il découle de l'article 7.4.3, alinéa 3, de ce Code que les procédures d'établissement ou de révision des plans particuliers d'aménagement en cours au moment de l'approbation du schéma de structure d'aménagement communal et les procédures d'établissement ou de révision des plans particuliers d'aménagement en cours le 1er mai 2000 dans les communes qui disposent à ce moment d'un schéma de structure d'aménagement communal approuvé sont poursuivies. L'article 7.4.4, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose que les prescriptions des plans particuliers d'aménagement, entre autres, conservent leur force réglementaire jusqu'à leur remplacement. Les prescriptions des plans d'exécution spatiaux remplacent, pour le territoire visé, les prescriptions des plans d'aménagement, sauf disposition contraire explicite dans le plan d'exécution spatial (article 7.4.5 du même Code). L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire a uniquement pour conséquence qu'une situation juridique antérieure à l'annulation d'une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement, à savoir la coexistence d'un plan particulier d'aménagement et d'un schéma de structure d'aménagement, renaît pour l'avenir.

B.22. La Cour doit encore examiner si l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE et avec l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

B.23.1. La directive 2001/42/CE concerne l'évaluation environnementale des plans et programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, a), de cette directive, les plans et programmes, visés en B.23.3, qui sont élaborés pour l'aménagement du territoire urbain et rural ou l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement pourra être autorisée à l'avenir, doivent

être soumis à une évaluation environnementale conformément aux exigences de la directive mentionnée en premier lieu. D'autres plans doivent faire l'objet d'une telle évaluation lorsqu'ils « définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir », à condition qu'ils soient « susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » (article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE).

La directive 2001/42/CE fixe les exigences minimales auxquelles doit répondre ladite évaluation environnementale. L'évaluation environnementale doit être effectuée pendant l'élaboration et avant l'adoption du plan ou du programme en question (article 4, paragraphe 1). L'évaluation comprend l'établissement d'un rapport sur les incidences environnementales, qui doit répondre au moins aux exigences de l'article 5, la consultation des autorités environnementales compétentes et du public sur le projet de plan ou de programme et sur le rapport susdit (article 6), ainsi que l'obligation de prendre en considération ce rapport et les résultats de la consultation pendant l'élaboration du plan ou du programme (article 8).

B.23.2. Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE, « les exigences de la présente directive sont soit intégrées dans les procédures existantes des Etats membres régissant l'adoption de plans et de programmes, soit incorporées dans des procédures instituées pour assurer la conformité avec la présente directive ».

L'article 7 de la Convention d'Aarhus, quant à lui, impose l'obligation de soumettre à une procédure de participation du public, dont il fixe certaines modalités, « l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement ». Plus précisément, des dispositions pratiques et/ou autres voulues doivent être prises, dans un cadre transparent et équitable, en vue de la participation du public, après qu'aient été fournies à celui-ci les informations nécessaires.

B.23.3. L'article 2, point a), de la directive 2001/42/CE dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) ' plans et programmes ' : les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications :

- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
- exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».

B.23.4. L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne confirme pas des délibérations portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement mais habilite le Gouvernement flamand à réapprouver, à la demande du conseil communal, une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement et à valider pour l'avenir de manière inchangée le plan particulier d'aménagement. L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne constitue donc pas en lui-même un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE ou de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

B.23.5. L'article 7.4.2./1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne porte nullement atteinte au décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, dont le chapitre II du titre IV règle l'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement. Aux termes de l'article 4.2.1 de ce décret, ce chapitre est applicable « à tout plan ou programme qui constitue le cadre pour l'octroi d'une autorisation à un projet », ainsi qu'à « tout plan ou programme pour lequel, eu égard aux incidences éventuelles sur des zones, une évaluation appropriée est requise au titre de l'article 36ter, § 3, alinéa 1er, du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel ». Le plan ou programme qui, conformément à l'article 4.2.1, précité, est régi par le chapitre II du titre IV du décret du 5 avril 1995 est soumis, avant qu'il ne soit approuvé, à une évaluation sur les incidences sur l'environnement dans les cas prévus dans ce chapitre (article 4.2.3, § 1er, du décret du 5 avril 1995). Un plan ou programme qui, conformément à l'article 4.2.1, alinéa 1er, du décret du 5 avril 1995, est régi par le chapitre précité et qui ne règle pas l'affectation d'une petite zone au niveau local ni ne contient une modification mineure doit faire l'objet d'un rapport d'incidence sur l'environnement dans les cas visés à l'article 4.2.3, § 2, du même décret. Un plan ou programme qui règle l'affectation d'une petite zone au niveau local ou contient une modification mineure ne doit pas faire l'objet d'un rapport d'incidence sur l'environnement, si son auteur démontre, sur la base des critères définis à l'annexe I du décret, que ce plan ou programme ne peut avoir d'incidences notables sur l'environnement (article 4.2.3, § 3, du même décret). L'article 4.2.3, § 5, du même décret précise encore que l'application de l'article 4.2.3, §§ 2 et 3, précité, ne peut avoir pour effet que des « plans ou

programmes ayant des incidences importantes sur l'environnement soient soustraits au champ d'application du présent chapitre ». Par conséquent, avant d'approuver, par application de la disposition attaquée, une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement, le Gouvernement flamand doit examiner s'il s'agit d'un plan ou d'un programme au sens de l'article 4.1.1, § 1er, 4°, du décret du 5 avril 1995 et si ce plan ou programme peut avoir des incidences notables sur l'environnement. Si tel est le cas, le plan ou programme doit être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, en application du chapitre II, précité, du titre IV du décret du 5 avril 1995.

B.23.6. L'application des dispositions précitées du décret du 5 avril 1995 garantit en conséquence le respect de l'article 7 de la Convention d'Aarhus et, pour autant qu'elle soit applicable, de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001.

B.24. Le second moyen n'est pas fondé.

COPIE NON CORRIGÉE

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé 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, à l'audience publique du 25 janvier 2012.

Le greffier,

P.-Y. Dutilleux

Le président,

M. Bossuyt

COPIE NON CORRIGÉE