

Numéros du rôle : 6131 et 6135
Arrêt n° 57/2016 du 28 avril 2016

ARRET

---

*En cause* : les recours en annulation totale ou partielle du décret de la Région flamande du 9 mai 2014 modifiant la réglementation relative à la nature et aux forêts, introduits par la S. Agr. « Alaerts-Jordens » et autres et par Eddy Passchyn et la S. Agr. « Safacop-Coppin Fabienne ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meerssaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 3 janvier 2015 et parvenue au greffe le 5 janvier 2015, un recours en annulation totale ou partielle du décret de la Région flamande du 9 mai 2014 modifiant la réglementation relative à la nature et aux forêts (publié au *Moniteur belge* du 7 juillet 2014) a été introduit par la S. Agr. « Alaerts-Jordens », Marc Boonen, Hubertus Breukers, la S. Agr. « Casters-Pelssers », la S. Agr. « Clijsters », Maarten Deckers, la S. Agr. « Geraerts-Casters », André Geerits, Erwin Geerits, la SPRL « Hendrigo », la SPRL « Hens Pigland », la S. Agr. « Hoeken », Michael Janssen, Leon Janssen, la S. Agr. « Kesters Dairy DLM », Geert Kesters, la S. Agr. « Theuwissen Annick », la SPRL « Knaepenhof », Annie Koyen, la SPRL « Langens-Hoeve », la SPRL « Mevakip », Willy Vangeloven, Julien Pellens, Jozef Pouls, Roger Pouls, la S. Agr. « Pouls-Schoemans », la SPRL « Quirijnen Dairy Farming », la SPRL « Schelfhout Graszoden », André Schelfhout, Karel Schroyen, Jos Segers, Eric Simons, Hugo Steensels, Mathieu Steensels, Marc Theuwissen, Xavier Tombal, Bart Vanaken, Koen Vanaken, Mathieu Vanaken, la S. Agr. « Van Den Hout Neeroeteren », Stijn Verheyen, Corneille Willems, la SPRL « A. Van Bijsterveldt », la S. Agr. « Voermans » et Erik Creemers, assistés et représentés par Me K. Van Wynsberge, avocat au barreau de Gand.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 janvier 2015 et parvenue au greffe le 7 janvier 2015, un recours en annulation totale ou partielle du même décret a été introduit par Eddy Passchyn et la S. Agr. « Safacop-Coppin Fabienne », assistés et représentés par Me J. Opsommer, avocat au barreau d'Audenaerde.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6131 et 6135 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- Hendrik De Meulenaere, Jerry Braekevelt, Hendrik Van Immerseel, Marnix Dejaeghere et Frederik Hoornaert (dans l'affaire n° 6131), assistés et représentés par Me J. Opsommer;
- le Gouvernement flamand (dans les affaires n<sup>os</sup> 6131 et 6135), assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse.

Par ordonnance du 13 janvier 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, a décidé que les affaires étaient 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 3 février 2016 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 3 février 2016.

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. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6131 demandent l'annulation du décret de la Région flamande du 9 mai 2014 modifiant la réglementation relative à la nature et aux forêts (ci-après : le décret du 9 mai 2014) ou à tout le moins des articles 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 78 et 94. Les parties requérantes sont toutes des agriculteurs actifs qui exploitent, en tant que personnes physiques ou morales, une entreprise agricole située dans une zone spéciale de conservation ou du moins à proximité d'une telle zone. Elles font valoir que le décret du 9 mai 2014 offre insuffisamment de garanties que les interventions dans la gestion de leurs entreprises s'accompagnent des indemnités et compensations nécessaires et qu'il ne prévoit pas de possibilités de participation adéquates dans le cadre de l'élaboration des divers plans stratégiques, plans de gestion et instruments. Leur situation serait donc affectée directement et défavorablement par le décret attaqué.

A.1.2. Les parties intervenantes dans l'affaire n° 6131 exploitent toutes une entreprise agricole et invoquent les mêmes griefs pour démontrer que le décret attaqué les affecte directement et défavorablement.

A.1.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6135 poursuivent l'annulation du décret du 9 mai 2014 ou du moins des articles 79 et 80, qui protègent les prairies permanentes historiques et fixent la procédure de désignation de ces prairies. L'entreprise du premier requérant est une exploitation agricole mixte, vouée tant à l'agriculture qu'à l'élevage bovin, et la seconde partie requérante est une entreprise agricole. Les parties requérantes font valoir en premier lieu que le décret attaqué a d'importantes conséquences pour l'ensemble du secteur agricole. De surcroît, plusieurs parcelles des parties requérantes sont répertoriées comme prairies permanentes historiques dans les projets de cartes provisoires. Une telle restriction du droit d'usage les affecte directement et défavorablement.

A.2.1. Le Gouvernement flamand estime que le recours est irrecevable, faute d'intérêt, étant donné que le préjudice invoqué par les parties requérantes est hypothétique et indirect. Les entraves potentielles au droit de propriété qu'invoquent les parties requérantes ne découlent pas du décret attaqué mais sont le résultat de mesures concrètes en matière de conservation, pour lesquelles la Cour n'est pas compétente. Les dispositions attaquées fournissent simplement le fondement d'un encadrement planifié de la politique de conservation et habilite le Gouvernement flamand à en préciser les règles.

A.2.2. Il ressortirait de la définition de l'objet du recours et du dispositif des requêtes dans les affaires n°s 6131 et 6135 que les recours visent, du moins formellement, l'annulation intégrale du décret attaqué. Les parties requérantes ne formulent cependant des griefs qu'à l'encontre des articles 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 78, 79, 80 et 94 du décret attaqué. Par conséquent, selon le Gouvernement flamand, les recours seraient uniquement recevables en tant qu'ils visent l'annulation de ces articles.

### *Quant au fond*

*En ce qui concerne le programme Natura 2000 flamand et le plan de gestion Natura 2000 (les articles 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48 et 78 du décret du 9 mai 2014)*

A.3. Dans le premier moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 6131 soutiennent que les articles 40 à 43 du décret du 9 mai 2014 violent, d'une part, les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 16 de la Constitution, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de la sécurité juridique et, d'autre part, l'article 23 de la Constitution, combiné avec

l'article 6 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ci-après : la directive 2001/42/CE) et avec les articles 7 et 8 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).

A.4. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes soutiennent que l'article 40 du décret attaqué viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 16 de la Constitution, avec l'article 1er du Premier Protocol additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de la sécurité juridique, en ce que le programme Natura 2000 flamand et l'approche programmatique visant à réduire une ou plusieurs pressions sur l'environnement prévoient la possibilité d'imposer des restrictions du droit de propriété sans indemnité.

A.5.1. Etant donné que l'article 40 du décret attaqué permet que soient imposées, tant dans les zones spéciales de conservation qu'en dehors de celles-ci, des mesures de conservation qui concernent non seulement les autorités publiques mais également les utilisateurs de la zone, ces mesures doivent être considérées comme une ingérence dans le droit de propriété. Les parties requérantes utilisent toutes des terrains situés dans les zones spéciales de conservation et peuvent dès lors, sur la base de l'article 40 du décret attaqué, être confrontées à des restrictions d'utilisation dans le cadre de l'exploitation de leur entreprise agricole. L'impact des dispositions attaquées va au-delà du simple examen des permis. Pour les acteurs non subventionnés aussi, des actions concrètes peuvent être définies dans le cadre du programme Natura 2000, impliquant une restriction de leur droit de propriété sans qu'une compensation soit prévue.

A.5.2. L'article 16*novies* du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel (ci-après : le décret sur la conservation de la nature), tel qu'il a été inséré par l'article 26 du décret attaqué, prévoit, par contre, un système de financement et d'indemnisation pour les gestionnaires de terrains privés qui exécutent un plan de gestion de la nature approuvé. Il y a dès lors une différence de traitement illicite. Ainsi qu'il a été dit dans l'arrêt n° 12/2014, il est injustifié de refuser une indemnité à une catégorie de propriétaires pour un règlement de l'usage qui porte atteinte à leur droit de propriété, alors que la même législation prévoit un régime de subvention visant à alléger dans d'autres cas les charges imposées aux propriétaires.

A.5.3. L'absence d'un régime d'indemnisation est également contraire au principe contenu dans l'article 50*bis*, § 2, du décret sur la conservation de la nature, tel qu'il a été inséré par l'article 38 du décret attaqué. Cette disposition prévoit que l'autorité administrative et les personnes physiques ou morales qui ont acquis des droits réels ou personnels sur des terrains grâce à l'intervention financière en exécution du décret sur la conservation de la nature ont un rôle central dans la réalisation des objectifs de conservation. La catégorie des propriétaires et utilisateurs, comme les parties requérantes, est toutefois aussi affectée par ces restrictions d'utilisation, alors qu'elle ne reçoit aucune compensation.

A.6.1. En outre, l'article 40 du décret attaqué prévoit la mise en œuvre d'une approche programmatique en exécution du programme Natura 2000 flamand. Les travaux préparatoires précisent que l'azote constitue la première pression sur l'environnement pour laquelle une approche programmatique sera élaborée. Pour les entreprises des parties requérantes, une approche programmatique provisoire pour l'azote a déjà été élaborée. Celle-ci est toutefois limitée au secteur de l'élevage de bétail. Le principe de la juste répartition entre les secteurs n'est dès lors pas respecté. Sur la base du calcul provisoire effectué par l'Agence de la Nature et des Forêts, la contribution aux émissions d'ammoniac des entreprises des parties requérantes a été estimée et plusieurs parties requérantes ont été classées dans la catégorie « rouge ». Lors d'une future demande de permis, ces entreprises risquent donc réellement de ne plus recevoir d'autorisation. Pareille mesure constitue une ingérence particulièrement lourde dans la liberté d'exploitation de ces entreprises. D'autres parties requérantes sont classées dans la catégorie « orange » et risquent donc réellement, lors d'une prochaine demande de permis d'environnement, de devoir réduire leurs émissions d'ammoniac.

A.6.2. Contrairement à ce qui est prétendu dans les travaux préparatoires, la disposition attaquée ne prévoit nullement une juste répartition des efforts entre les divers secteurs, une compensation des décisions prises ou un espace de développement pour l'activité. La disposition attaquée ne prévoit aucune compensation pour les entreprises qui doivent prendre des mesures complémentaires ou qui n'obtiendront même plus d'autorisation dans le cadre des approches programmatiques. Par analogie avec l'arrêt n° 12/2014, dans lequel la Cour a considéré qu'une mesure de protection instaurant une interdiction de bâtir constituait une atteinte fondamentale au droit de propriété, le fait de prévoir des approches programmatiques permettant l'interdiction d'accorder une

autorisation à des entreprises qui ont récemment obtenu un permis constitue tout autant une atteinte fondamentale au droit de propriété.

A.6.3. Selon les parties requérantes, les régimes généraux d'indemnisation prévus sont insuffisants. L'obligation d'achat fondée sur l'article 42 du décret sur la conservation de la nature est uniquement applicable aux propriétaires et non aux utilisateurs. De surcroît, lors d'un achat, les propriétaires sont confrontés à une réduction des surfaces agricoles disponibles. La politique d'accompagnement dans le cadre de l'approche programmatique en matière d'azote a seulement été approuvée en principe pour un certain nombre d'entreprises touchées et constitue tout au plus une solution pour les restrictions d'utilisation découlant de cette approche. Il n'en résulte aucune garantie pour les restrictions d'utilisation qui découlent de la mise en œuvre d'actions impératives par suite de l'exécution du plan de gestion Natura 2000 ou des autres plans de gestion. La possibilité d'utiliser les mécanismes d'indemnisation prévus par le décret du 28 mars 2014 relatif à la rénovation rurale ne suffit pas davantage. En effet, le Gouvernement flamand n'est pas tenu d'indemniser, ce qui ressort par exemple de sa décision d'approbation de principe du 30 janvier 2015 concernant une note d'aménagement relative aux instruments financiers. Cette note ne s'applique qu'aux restrictions d'utilisation imposées aux entreprises « rouges » par suite de l'approche programmatique en matière d'azote. Un système d'indemnisation à part entière pour les restrictions d'utilisation fait dès lors défaut.

A.7.1. Dans la deuxième branche du premier moyen, les parties requérantes estiment que les articles 40 à 43 du décret attaqué sont contraires à l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6 de la directive 2001/42/CE et avec les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus, en ce que, dans le cadre de l'élaboration du programme Natura 2000 flamand et de l'approche programmatique visant à réduire les pressions sur l'environnement, une participation préalable du public n'est pas prévue.

A.7.2. Tant le programme Natura 2000 flamand que l'approche programmatique doivent être considérés comme des plans ou programmes au sens de l'article 2 de la directive 2001/42/CE, lesquels doivent satisfaire aux exigences procédurales de l'évaluation environnementale et de la participation, comme le prévoient les articles 4 à 9 de la directive. La compétence et la procédure relatives à l'établissement du programme Natura 2000 flamand ont été insérées dans le décret sur la conservation de la nature par les articles 41 et 43 du décret attaqué. Ces dispositions ne prévoient pas la participation préalable du public. L'article 42 du décret attaqué prévoit certes la création d'une instance de concertation régionale, mais celle-ci n'offre aucune garantie de participation préalable du public dans le cadre de l'élaboration du programme Natura 2000 flamand. Le contrôle de l'avancement mentionné concerne tout au plus une notification *post factum*, qui s'adresse uniquement à un nombre limité d'instances et d'organisations sectorielles de la zone extérieure. Ceci est manifestement insuffisant, tant en ce qui concerne les exigences en matière de participation prévues par la directive 2001/42/CE qu'en ce qui concerne celles prévues par la Convention d'Aarhus.

A.7.3. En effet, l'article 6 de la directive 2001/42/CE suppose que le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental établi soient mis à la disposition du public et que celui-ci ait l'occasion de donner son opinion à temps, de manière effective et dans un délai raisonnable. De surcroît, l'article 7 de la Convention d'Aarhus exige que les projets de plans et de programmes portant sur l'environnement soient soumis à une procédure de participation. L'article 8 de la Convention d'Aarhus prévoit que les parties doivent tenter de promouvoir une participation efficace à un stade adéquat et qu'il doit, dans la mesure du possible, être tenu compte du résultat de la participation.

A.7.4. Les parties requérantes estiment que la participation prévue par le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement n'offre pas de garanties suffisantes, étant donné que chaque plan ou programme n'est pas automatiquement soumis à une enquête publique ou à d'autres formes de participation. Ainsi, dans le cadre de la dispense de l'obligation d'établir un rapport d'incidence sur l'environnement, comme prévu par l'article 4.2.3, § 3*bis*, du décret du 5 avril 1995, une enquête publique n'est pas organisée en vue de l'approbation de ce rapport. Par ailleurs, il n'est pas prévu de possibilité de participation pour les plans et programmes qui ne relèvent pas de l'application de la directive 2001/42/CE – et qui ne relèvent donc pas de l'application du décret du 5 avril 1995 – mais bien de l'application de la Convention d'Aarhus. En effet, l'article 6, paragraphe 3, de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après : la directive Habitats) ne prévoit pas de procédure de participation spécifique, mais fait uniquement allusion, en des termes généraux, au fait qu'une participation publique doit être prévue. Cette disposition est dès lors insuffisamment claire et précise pour avoir un effet direct. L'article 36*ter* du décret sur la conservation de la nature ne prévoit pas davantage une participation obligatoire du public concernant l'appréciation adéquate ou le plan sur lequel cette appréciation adéquate porte.

A.8. Les parties intervenantes se rallient à cette position. Elles soulignent en outre que les dispositions attaquées violent manifestement le principe de la sécurité juridique. En effet, nul ne peut prévoir où des zones supplémentaires bénéficiant d'une protection spéciale seront établies et où d'autres règles spéciales de protection et de restriction d'utilisation seront applicables. Par ailleurs, le décret attaqué ne prévoit aucune forme de compensation pour les restrictions d'utilisation qui découleront du programme Natura 2000. L'article 40 du décret attaqué prévoit également la mise en œuvre d'approches programmatiques en exécution du programme Natura 2000 flamand. Leur but est de réduire la pression sur l'environnement afin de réaliser l'objectif de conservation et d'éviter une baisse de la qualité de l'environnement. La première pression sur l'environnement qui est abordée est le problème de l'azote. Dans le cadre de cette approche programmatique, les parties intervenantes ont reçu de la part de l'Agence de la Nature et des Forêts une note les informant du classement provisoire de leur entreprise. Quatre parties intervenantes ont été classées dans la catégorie « rouge », ce qui signifie que leur entreprise ne pourra plus obtenir une autorisation lorsqu'elle devra en faire la demande et elle devra donc cesser ses activités. Une partie intervenante a été classée dans la catégorie « orange », ce qui signifie que l'entreprise devra, lors d'une nouvelle demande d'autorisation, réduire ses émissions d'ammoniac et devra donc réduire fortement ses activités, éventuellement en deçà du seuil de rentabilité. L'imposition de telles mesures extrêmes, sans compensation prévue pour les agriculteurs lésés, constitue une atteinte inadmissible au droit de propriété. L'imposition, avec effet immédiat, de telles mesures extrêmes, impliquant une restriction d'utilisation viole également le principe de la sécurité juridique. Les parties intervenantes ne savent pas comment et si elles pourront exploiter leurs entreprises.

A.9. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 6131 soutiennent que les articles 45 à 48 et 78 du décret du 9 mai 2014 violent, d'une part, les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 16 de la Constitution, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de la sécurité juridique et, d'autre part, l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6 de la directive 2001/42/CE et avec les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus.

A.10.1. Dans la première branche du deuxième moyen, les parties requérantes soutiennent que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 16 de la Constitution, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de la sécurité juridique, en ce qu'elles prévoient la possibilité d'imposer des restrictions du droit de propriété, dans un plan de gestion Natura 2000, sans indemnité adéquate.

A.10.2. L'article 45 du décret attaqué prévoit que, pour chaque zone spéciale de conservation, un plan de gestion Natura 2000 doit être établi. Le plan de gestion Natura 2000 contient au moins une mission, consistant en des efforts en faveur de la conservation de la nature qui sont jugés nécessaires pour atteindre les objectifs de conservation, et un relevé des actions en vue de la réalisation de la mission.

L'article 46 du décret attaqué règle la compétence relative à l'établissement du plan de gestion Natura 2000 et la mise en œuvre des plans de gestion. Ainsi, cette disposition prévoit la possibilité de réaliser la mission en recourant à des actions impératives, s'il ressort du contrôle intermédiaire que la partie obligatoire du programme Natura 2000 ne pourra (sans doute) pas être réalisée au cours du cycle en question. Il ressort des travaux préparatoires que ces actions impératives peuvent également s'adresser aux particuliers. Elles peuvent prendre la forme d'interdictions ou d'obligations, comme l'interdiction de se rendre sur des terres ou de les travailler, l'établissement de servitudes ou l'élaboration d'un plan de gestion de la nature. Si ces mesures ne sont pas respectées, l'agence peut prendre des mesures administratives, assorties ou non d'une astreinte. D'autres instruments peuvent également être utilisés sur la base d'autres réglementations, comme un durcissement des conditions pour obtenir un permis d'environnement ou la suspension du permis d'environnement.

A.10.3. Etant donné qu'elles utilisent des terres situées dans des zones spéciales de conservation, les parties requérantes peuvent être confrontées, dans l'exploitation de leur entreprise agricole, à des restrictions d'utilisation sous forme d'actions impératives fondées sur l'article 46 du décret attaqué. De telles restrictions ne sont pas interdites en soi mais doivent respecter un juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection du droit au respect des biens. Les dispositions attaquées ne sont toutefois pas

proportionnées, étant donné qu'aucune compensation n'est prévue. A l'appui de leur point de vue, les parties requérantes réitèrent les arguments exposés dans la première branche du premier moyen.

A.10.4. Il est en outre établi une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les mesures mentionnées aux articles 8, 13, 36<sup>ter</sup>, §§ 1er, 2 et 5, alinéa 2, et chapitre VI du décret sur la conservation de la nature et, d'autre part, les mesures contenues dans un plan de gestion Natura 2000 ou un autre plan de gestion. L'article 9 du décret sur la conservation de la nature s'oppose en principe à ce que les mesures visées aux articles 8, 13, 36<sup>ter</sup>, § 1er, 2 et 5, alinéa 2, et chapitre VI du décret sur la conservation de la nature imposent des restrictions interdisant ou rendant impossibles des travaux ou actes qui correspondent aux plans d'aménagement ou aux plans d'exécution spatiaux en vigueur dans le cadre de l'aménagement du territoire. Ces mesures ne peuvent pas réglementer l'exploitation agricole et le plan de culture dans les zones agricoles, les zones agricoles d'intérêt paysager, les zones de vallée, les zones de sources, les zones agricoles d'intérêt écologique ou de valeur écologique, les zones agricoles d'intérêt particulier et les zones de destination comparables à une de ces zones, figurant sur les plans d'aménagement ou les plans d'exécution spatiaux. L'article 78 du décret attaqué vide de sa substance l'interdiction de prendre des mesures extrêmes, étant donné qu'en vertu d'un plan de gestion Natura 2000 ou d'un autre plan de gestion, il est possible de prendre des mesures qui interdisent ou rendent impossibles des travaux ou actes qui sont conformes aux plans d'aménagement ou aux plans d'exécution spatiaux ou qui peuvent réglementer l'exploitation agricole et le plan de culture dans des zones agricoles. Le dommage qui découle de ces mesures n'est aucunement compensé.

Le fait que ces mesures soient autorisées viole également le principe de la sécurité juridique. Ce principe protège les attentes légitimes des justiciables afin que ceux-ci puissent prévoir les éventuelles conséquences juridiques de leurs (in)actions et puissent également raisonnablement escompter que ces conséquences adviendront effectivement.

A.11.1. Dans la deuxième branche du deuxième moyen, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées sont contraires à l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6 de la directive 2001/42/CE et avec les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus, en ce que, dans le cadre de l'élaboration de plans de gestion au niveau des zones spéciales de conservation, il n'est pas prévu de participation préalable du public. Elles réitèrent, dans cette branche, les arguments développés dans la deuxième branche du premier moyen.

A.11.2. Les plans de gestion au niveau des zones spéciales de conservation entrent dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE et de la Convention d'Aarhus et doivent par conséquent prévoir certaines possibilités de participation. L'article 47 du décret attaqué prévoit la création d'une plateforme de concertation au niveau de chacune des zones spéciales de conservation. Cette plateforme rend des avis à l'agence concernant le projet des plans de gestion Natura 2000. Cette plateforme de concertation regroupe toutefois uniquement les acteurs mentionnés à l'article 40 du décret. Une participation préalable, publique et organisée à temps, qui permettrait aux agriculteurs individuels d'être associés au processus d'élaboration n'est pas prévue. Les parties requérantes estiment que cette situation n'est pas compatible avec les exigences de participation prévues par la directive 2001/42/CE et par la Convention d'Aarhus.

A.12. Les parties intervenantes appuient ce moyen. Pour chaque zone spéciale de conservation, il est établi un plan de gestion Natura 2000, qui peut être utilisé afin d'imposer aux propriétaires et utilisateurs de terrains des mesures qui limitent l'utilisation de ces derniers. Selon les parties intervenantes, ces mesures compromettent la liberté de culture et d'exploitation des agriculteurs. Elles estiment que tant l'absence d'une juste et préalable indemnité que l'atteinte à la confiance légitime des justiciables sont inconstitutionnelles.

A.13.1. Le Gouvernement flamand examine conjointement les deux premiers moyens des parties requérantes dans l'affaire n° 6131. Ces moyens sont dirigés contre, respectivement, le programme Natura 2000 flamand et les plans de gestion Natura 2000. En ce qui concerne la première branche des deux premiers moyens, le Gouvernement flamand reconnaît que l'exécution des mesures de conservation prises dans le cadre du programme Natura 2000 flamand ou du plan de gestion Natura 2000 peut avoir une incidence sur la politique d'autorisation pour les entreprises agricoles et peut dès lors constituer une ingérence dans le droit de propriété. Le régime attaqué n'est cependant nullement disproportionné.

A.13.2. Ainsi qu'il ressort de l'arrêt n° 170/2014 de la Cour constitutionnelle et de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le législateur dispose d'une marge d'appréciation considérable pour déterminer quelles mesures sont adéquates pour atteindre l'objectif environnemental qu'il poursuit. Le

législateur décréto a pu partir du principe que le cadre réglementaire existant ne répondait pas suffisamment à la politique environnementale envisagée et qu'il convenait d'élaborer un nouveau cadre méthodique afin de pouvoir atteindre effectivement et efficacement l'objectif de conservation régional fixé en exécution de la directive Oiseaux et de la directive Habitats. La politique de conservation découle de la nécessité de protéger l'environnement et en particulier de la volonté de protéger au mieux les habitats et espèces au niveau européen. La réglementation attaquée doit également être mise en rapport avec les obligations qui découlent de la mise en œuvre de la directive Oiseaux et de la directive Habitats.

A.13.3. Par ailleurs, les dispositions attaquées n'ont en soi pas pour conséquence que l'exploitation d'une entreprise agricole soit rendue impossible ou exagérément difficile. En effet, le décret attaqué ne prévoit pas expressément des restrictions spécifiques du droit de propriété mais offre uniquement le fondement juridique nécessaire à l'élaboration d'un encadrement méthodique permettant de prendre les mesures de conservation nécessaires. Tout au plus, le Gouvernement flamand peut-il, sur la base des dispositions attaquées, adopter des mesures de conservation ayant une incidence sur la poursuite de l'exploitation d'un certain nombre d'entreprises agricoles situées dans une zone spéciale de conservation ou à proximité de celle-ci et qui peuvent porter une atteinte significative aux caractéristiques naturelles de cette zone spéciale de conservation. Diverses dispositions contenant des obligations ou des interdictions pouvaient déjà être imposées sur la base des anciens plans directeurs de la nature, régionaux et provinciaux.

Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes perdent de vue que la politique de conservation sera réalisée en plusieurs étapes. En principe, il ne sera procédé de manière contraignante que lors de l'établissement du « plan de gestion 1.3 », c'est-à-dire si les objectifs ne peuvent être atteints par la participation volontaire. Des actions impératives dans le cadre des plans de gestion Natura 2000 ne seront entreprises que si un contrôle intermédiaire fait apparaître que la partie obligatoire du plan de gestion Natura 2000 risque de ne pas pouvoir être réalisée au cours du cycle en question. Il faut évidemment toujours veiller à ce que la mesure soit proportionnée.

A.13.4. Selon le Gouvernement flamand, le fait que le permis d'environnement puisse à l'avenir être refusé à certaines exploitations agricoles situées dans une zone spéciale de conservation ou à proximité de celle-ci, parce qu'elles dépassent la valeur critique de dépôt d'azote, découle directement de la directive Habitats. Par le biais de l'« évaluation appropriée », la politique européenne en matière de conservation établit un lien crucial avec la politique d'autorisation. L'approche programmatique en matière d'azote a justement été élaborée afin d'éviter que l'octroi d'un permis d'environnement à des exploitations agricoles qui contribuent aux dépôts d'azote soit compromis à l'avenir. En effet, la valeur critique de dépôt d'azote, en ce qui concerne les types d'habitats et les milieux de vie de Natura 2000, est déjà dépassée en de nombreux endroits et la directive Oiseaux et la directive Habitats entraînent une régression des habitats Natura 2000.

A.13.5. Le Gouvernement flamand relève également que les parties requérantes ne disposent pas d'un droit subjectif d'obtenir un nouveau permis d'environnement pour l'exploitation de leur entreprise agricole. Dans son arrêt n° 170/2014, la Cour a confirmé que rien ne s'opposait à ce qu'une entreprise soit soumise à de nouvelles exigences environnementales à l'occasion du renouvellement d'un permis d'environnement. Les dispositions attaquées ne violent par conséquent pas le principe de la sécurité juridique. En effet, les parties requérantes ne sauraient prétendre qu'elles pouvaient légitimement partir du principe que les conditions liées à l'exploitation de leur entreprise agricole ne pourraient pas être adaptées lors du renouvellement d'un permis d'environnement.

A.13.6. Il peut être déduit de la jurisprudence de la Cour que la simple circonstance qu'une autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a pas pour conséquence qu'elle soit tenue de payer une indemnité. L'obligation d'indemnisation relève en revanche du contrôle de proportionnalité. Compte tenu de l'objectif environnemental poursuivi, des actions impératives sous forme d'obligations ou d'interdictions qui peuvent être imposées en vertu des plans de gestion Natura 2000 ne peuvent être considérées comme une charge disproportionnée. Le fait que, par ces mesures, il soit éventuellement possible de s'écarter de l'affectation spatiale d'une zone est également sans importance. La présente dérogation à la règle selon laquelle l'affectation spatiale d'une zone est alignée sur les prescriptions en matière de conservation qui s'appliquent à cette zone est en tout état de cause raisonnablement justifiée à la lumière de l'objectif environnemental poursuivi.

Le même raisonnement vaut tout autant dans la mesure où les parties requérantes s'estiment lésées par l'approche programmatique en matière d'azote et par la possibilité qui en découle qu'une entreprise, lors d'une future demande d'autorisation, ne reçoive plus celle-ci ou doive réduire ses émissions d'ammoniac.

Contrairement à ce qu'affirment les parties requérantes, l'obligation de principe de payer une indemnité ne peut être déduite de l'arrêt n° 12/2014. Bien que la mise en œuvre concrète d'une approche programmatique en matière d'azote puisse, pour certaines entreprises agricoles, avoir des conséquences sur l'octroi d'une autorisation pour l'exploitation de leur entreprise agricole, ceci n'est pas une conséquence directe des dispositions attaquées et il ne s'agit pas d'une interdiction générale d'exploitation.

De surcroît, les parties requérantes font une lecture erronée de l'article 50bis, § 2, du décret sur la conservation de la nature. Le Gouvernement flamand souligne que les personnes et autorités visées dans cette disposition ne reçoivent pas d'aide financière parce qu'elles contribuent à la réalisation de l'objectif de conservation. Au contraire, elles doivent, par excellence, contribuer à la réalisation des objectifs de conservation parce qu'elles ont pu bénéficier auparavant d'une aide financière. Les autorités et les personnes physiques ou morales qui reçoivent des subventions pour acquérir des terrains dans le cadre de la conservation de la nature jouent un rôle crucial dans la mise en œuvre des objectifs de conservation sur le terrain.

A.13.7. Le Gouvernement flamand souligne également que le législateur décrétoal a effectivement prévu une série d'indemnités financières pour les entreprises agricoles concernées. En premier lieu, le propriétaire d'un bien immobilier peut exiger que la Banque foncière flamande acquière celui-ci s'il prouve que l'inscription de ce bien dans un plan de gestion Natura 2000 fixé ou une version fixée de ce plan a entraîné une dépréciation importante de ce bien ou que la viabilité de l'exploitation existante est gravement compromise (article 42 du décret sur la conservation de la nature). En second lieu, il est prévu une politique d'accompagnement pour les entreprises agricoles qui seraient le plus lourdement frappées par l'instauration d'une approche programmatique en matière d'azote dans les zones Natura 2000. Ainsi, le Gouvernement flamand a décidé, le 30 janvier 2015, que les entreprises agricoles qui, sur la base du calcul provisoire, ont été classées « rouges » et qui ne pourront donc peut-être plus prétendre à l'avenir au renouvellement de leur permis d'environnement pourront demander une intervention financière pour la diminution de valeur du bien. Le Gouvernement flamand conclut dès lors que le régime attaqué est proportionné et qu'il ne saurait être question d'une violation du principe d'égalité.

A.14. En ce qui concerne la deuxième branche des deux premiers moyens, le Gouvernement flamand relève que l'établissement d'un programme Natura 2000 flamand ou d'un plan de gestion Natura 2000 ne relève pas de l'application de la directive 2001/42/CE.

Par ailleurs, les parties requérantes considèrent à tort que la concertation au sein de l'instance de concertation régionale ou la concertation au sein de la plateforme de concertation locale seraient les seules formes possibles de participation du public lors de l'établissement d'un programme Natura 2000 flamand ou d'un plan de gestion Natura 2000. En premier lieu, les parties requérantes minimisent le rôle de la concertation au sein de l'instance de concertation régionale ou de la plateforme de concertation locale. Ainsi qu'il ressort des articles 50novies et 50quinquies du décret sur la conservation de la nature, cette concertation implique plus qu'un simple contrôle *post factum* de l'avancement. L'instance de concertation régionale se charge également de rendre des avis concernant les plans de gestion Natura 2000 et de faire des recommandations relatives aux problèmes rencontrés dans le cadre de la réalisation de la politique de conservation. La plateforme de concertation locale se charge quant à elle des initiatives, des conseils et du suivi des processus de concertation dans le cadre de la réalisation des actions du plan de gestion Natura 2000.

En second lieu, le Gouvernement flamand souligne que les possibilités de participation citées par les parties requérantes ne sont qu'une concrétisation du principe « pas de participation sans effort, pas d'effort sans participation » adopté par le législateur décrétoal. Ces possibilités sont indépendantes des obligations concrètes concernant la participation du public qui découlent de la directive 2001/42/CE. Ce n'est pas parce que les dispositions attaquées ne prévoient pas une procédure de participation spécifique dans le cadre de l'établissement du programme Natura 2000 flamand ou d'un plan de gestion Natura 2000 que toute possibilité de participation du public au sens de la directive 2001/42/CE est exclue *a priori* pour ces plans. En effet, cette directive a été transposée par le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.

*En ce qui concerne les plans de gestion en dehors des zones spéciales de conservation (les articles 78 et 94 du décret du 9 mai 2014).*

A.15.1. Dans le troisième moyen, les parties requérantes font valoir que les articles 78 et 94 du décret attaqué violent les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la directive 2001/42/CE, avec les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus et avec le principe de la sécurité juridique.

A.15.2. Les parties requérantes constatent que l'article 94 du décret attaqué délègue entièrement au Gouvernement flamand la compétence pour établir les plans de gestion pour des zones situées en dehors des zones spéciales de conservation. Le Gouvernement flamand est même habilité à déterminer le contenu et la forme des plans de gestion, ainsi que la procédure qui aboutit à l'établissement, à la révision ou à l'abrogation de ces plans. Cette compétence diffère fondamentalement de celle dont dispose le Gouvernement flamand pour établir les plans de gestion Natura 2000 qui concernent les zones spéciales de conservation. Le contenu et la portée de cette compétence sont en effet précisés dans le décret attaqué. Cette différence de traitement n'est pas justifiée et viole en outre le principe de la sécurité juridique. Par ailleurs, l'article 94 du décret attaqué ne prévoit pas davantage une participation du public, comme le garantissent la directive 2001/42/CE et la Convention d'Aarhus.

A.16. Les parties intervenantes soulignent que l'article 94 du décret attaqué prévoit la possibilité d'établir des plans de gestion en dehors des zones spéciales de conservation et que cette compétence est entièrement attribuée au Gouvernement flamand. Les parties intervenantes estiment que ceci viole le principe de la sécurité juridique, étant donné qu'il est impossible d'évaluer leur situation juridique en tant que propriétaires et utilisateurs de terrains agricoles.

A.17.1. En ce qui concerne la compétence du Gouvernement flamand pour établir des plans de gestion en dehors des zones spéciales de conservation, le Gouvernement flamand estime que la Cour n'est pas compétente pour statuer sur ce moyen. En effet, la Cour s'estime incompétente pour examiner, dans le cadre d'une matière purement résiduelle, les rapports entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Le moyen ne porte pas sur la violation des règles répartitrices de compétence et la matière régie par les dispositions attaquées n'exige, selon le Constituant ou le législateur spécial, pas davantage l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue.

A.17.2. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand fait valoir qu'afin d'atteindre les objectifs de conservation, une autorisation préalable du Gouvernement flamand est requise pour pouvoir protéger adéquatement l'environnement également en dehors des zones spéciales de conservation. Ainsi, la possibilité est prévue d'adopter des plans en dehors des zones Natura 2000 proprement dites. Auparavant, il pouvait être fait usage à cette fin des plans directeurs de l'environnement, mais cet instrument a toutefois été supprimé. Pour des zones qui se trouvent en dehors des zones spéciales de conservation, c'est le plan de gestion qui remplace ces plans directeurs. Il ne s'agit toutefois que d'un plan qui, en soi, ne peut impliquer des interdictions. Les parties requérantes font dès lors injustement valoir que la liberté politique étendue du Gouvernement flamand viderait de sa substance la défense qui est faite de prévoir des mesures qui interdiraient des actes qui sont autorisés selon les plans d'aménagement ou les plans d'exécution spatiaux. Dès lors, la compétence du Gouvernement flamand ne videra pas de sa substance l'interdiction de prendre des mesures qui ont une incidence sur l'exploitation agricole et le plan de culture.

A.17.3. En ce que les parties requérantes font valoir que le législateur décréteur n'aurait pas prévu de procédure de participation préalable du public à l'établissement des plans de gestion en dehors des zones spéciales de conservation, le moyen n'est pas fondé. A l'appui de sa position, le Gouvernement flamand renvoie à sa réfutation des deux premiers moyens.

*En ce qui concerne les prairies permanentes historiques (les articles 79 et 80 du décret du 9 mai 2014)*

A.18. Dans la première branche, les parties requérantes dans l'affaire n° 6135 font valoir que les articles 79 et 80 du décret attaqué violent les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il sera interdit aux agriculteurs en Flandre de casser des prairies situées dans des zones agricoles, des zones agricoles d'intérêt paysager, des zones de vallée, des zones de sources, des zones agricoles d'intérêt écologique ou de valeur écologique, des zones agricoles d'intérêt particulier et dans les zones de destination comparables à une de ces zones, figurant sur les plans d'aménagement ou les plans d'exécution spatiaux en vigueur dans le cadre de

l'aménagement du territoire. De ce fait, les mesures visées à l'article 9, § 1er, du décret sur la conservation de la nature pourront désormais également avoir un impact sur l'exploitation agricole et sur le plan de culture des agriculteurs pour les terrains classés comme prairies permanentes historiques. Par conséquent, la liberté d'exploitation de ces terres agricoles est limitée. Cette restriction du droit d'exploitation n'est cependant pas compensée par une indemnité, de sorte qu'il est porté atteinte au droit de propriété. Par ailleurs, les parties requérantes observent que le principe « les épaules les plus solides supportent les charges les plus lourdes » et le principe du « pollueur-payeur » invoqués par le législateur décréteur n'ont pas de sens dans le cadre des prairies permanentes historiques. En effet, il s'agit ici de propriétaires et d'agriculteurs individuels qui ne peuvent être considérés comme des pollueurs.

A.19.1. Le Gouvernement flamand fait valoir qu'en Région flamande, environ 820 hectares de prairies d'importance régionale sont exploités pour l'agriculture, principalement des prairies permanentes historiques semi-naturelles qui sont peu fertilisées et font l'objet d'une gestion extensive. Avant l'adoption de l'article 80 du décret attaqué, la « carte d'évaluation biologique » a été utilisée pour répertorier ces prairies permanentes historiques. Eu égard à son statut juridique incertain et étant donné que les données qu'elle contient n'étaient plus suffisamment actuelles, cette carte n'était plus l'instrument adéquat pour déterminer ce qui constitue ou non une prairie permanente historique. La cartographie des prairies permanentes historiques est d'une importance capitale pour toutes les parties concernées. En effet, ces prairies restent ainsi en bon état, comme le prévoit la directive Habitats, et cette cartographie favorise aussi la sécurité juridique.

A.19.2. Le Gouvernement flamand relève que les parties requérantes laissent injustement entendre que des entreprises agricoles seraient subitement confrontées à une nouvelle réglementation de l'usage de leur propriété. En effet, le législateur décréteur avait déjà prévu un cadre réglementaire visant à protéger les prairies permanentes historiques. Le décret attaqué ne fait qu'étendre l'exception contenue dans l'article 9, § 1er, alinéa 3, 3°, du décret sur la conservation de la nature, de sorte qu'il sera dorénavant également possible de régler l'exploitation agricole et le plan de culture en ce qui concerne la protection des prairies permanentes historiques.

A.19.3. Les parties requérantes affirment également à tort qu'il ne sera dorénavant plus possible de casser des prairies situées dans certaines zones. Les dispositions attaquées concernent uniquement les prairies permanentes historiques figurant sur la carte visée à l'article 9bis du décret sur la conservation de la nature. Les prairies ordinaires ne figurant pas sur cette carte ne sont pas concernées. Par ailleurs, le passage de prairies était auparavant déjà soumis à certaines prescriptions selon leur destination dans l'aménagement du territoire.

A.19.4. Au cas où la Cour considérerait le régime attaqué comme une restriction d'utilisation, le Gouvernement flamand fait valoir que ce régime n'est nullement disproportionné. Les restrictions du droit de propriété alléguées doivent être appréciées à la lumière de l'objectif environnemental poursuivi. En effet, dès qu'une prairie permanente historique est cassée, sa valeur naturelle unique disparaît. Par ailleurs, la qualification de prairie permanente historique n'implique pas automatiquement une interdiction absolue de casser la prairie. En effet, lorsque la carte des prairies permanentes historiques sera définitivement établie, il faudra encore déterminer quelles prairies feront l'objet d'une interdiction de modifier la végétation et quelles prairies feront l'objet d'une autorisation préalable pour une telle modification. La circonstance que la liberté de culture des parties requérantes serait dans une certaine mesure limitée sur certaines parcelles ne compromet pas non plus la viabilité de leurs exploitations agricoles. Par conséquent, il n'est imposé aucune charge disproportionnée. Enfin, le Gouvernement flamand souligne une fois de plus que le simple fait qu'une autorité impose certaines restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'implique pas en soi qu'elle serait tenue à indemnisation.

A.20. Dans la deuxième branche, les parties requérantes font valoir que les articles 79 et 80 du décret attaqué violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique. L'article 80 du décret attaqué prévoit une enquête publique dans le cadre de laquelle les intéressés peuvent formuler des observations qui portent uniquement sur le fait qu'une prairie permanente historique désignée provisoirement satisfait ou non aux critères scientifiques mentionnés dans le premier paragraphe. Ce paragraphe ne contient toutefois pas de critères scientifiques. Il s'ensuit que les intéressés ne savent pas sur quelles bases ils peuvent contester le fait que leurs terrains figurent dans le projet de carte des prairies permanentes historiques. De surcroît, l'administration risque de rejeter des réclamations si elles ne portent pas sur les critères scientifiques que l'administration a elle-même utilisés. Or, les justiciables sont dans l'impossibilité absolue de connaître les critères sur lesquels se fonde l'administration. Pour les intéressés, comme les parties requérantes, la façon dont l'autorité traitera leurs réclamations est dès lors tout à fait imprévisible. De surcroît, il y a un risque d'arbitraire parce que, en raison de l'absence de critères clairs, l'administration a carte

blanche pour répertorier comme prairie permanente historique telle parcelle et non telle autre, sans qu'il soit possible d'émettre des critiques sur le fond.

A.21. Le Gouvernement flamand observe en premier lieu que l'exposé des parties requérantes ne permet pas de déduire quelles catégories de personnes devraient être comparées. Il reconnaît que le nouvel article 9bis, § 1er, du décret sur la conservation de la nature ne contient pas de référence à des critères scientifiques. Il s'agit toutefois d'un oubli de la part du législateur décréteur, qui sera bien évidemment réparé. Le législateur décréteur prépare actuellement un projet de décret portant sur diverses dispositions relatives à l'environnement, à la nature et à l'agriculture et l'énergie, qui devrait normalement adapter cette disposition. A supposer que la différence de traitement invoquée viole le principe de la sécurité juridique, cette violation découle de l'existence d'une lacune dans le décret attaqué. Une éventuelle violation du principe de la sécurité juridique ne saurait dès lors donner lieu à l'annulation de l'article 80 du décret attaqué; elle peut tout au plus aboutir au constat que la disposition contient une lacune inconstitutionnelle.

A.22.1. Dans la troisième branche, les parties requérantes dans l'affaire n° 6135 font valoir que les articles 79 et 80 du décret attaqué violent l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6 de la directive 2001/42/CE et avec les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus, en ce que l'enquête publique prévue est défectueuse.

A.22.2. En premier lieu, le décret attaqué renvoie à des critères scientifiques qui ne sont pas contenus dans le décret. L'article 80, § 5, du décret attaqué fait référence à des critères scientifiques auxquels les réclamations doivent satisfaire et qui devraient figurer au paragraphe 1er de l'article précité. Cette disposition ne contient cependant pas de critères. Par ailleurs, l'exigence selon laquelle les réclamations doivent satisfaire à des critères scientifiques déterminés constitue une atteinte inacceptable au droit de participation. En effet, il ne peut être exigé de la part du public que ses observations soient d'un niveau scientifique.

A.22.3. En second lieu, le décret prévoit une période de participation beaucoup trop brève de 60 jours seulement, ce qui a pour effet que le public ne peut pas participer ni faire valoir ses griefs correctement. Concernant le projet de carte de la région agricole des Polders, par exemple, une enquête publique a été organisée entre le 13 octobre et le 12 décembre 2014. Celui qui souhaitait introduire une réclamation devait prouver que certaines espèces indicatives étaient soit présentes soit absentes. Il devait le faire durant l'automne et l'hiver, à un moment où aucune plante ne fleurit. La floraison des herbes est pourtant souvent la seule façon de distinguer les herbes à l'œil nu. En prévoyant une période de seulement 60 jours pour la participation, le décret attaqué empêche les intéressés d'étudier la biodiversité sur les parcelles (non) désignées et de faire figurer les résultats dans leur réclamation. Par conséquent, le public n'a pas eu la possibilité de participer de manière effective. Par ailleurs, il est injuste qu'une autorité prévoie pour elle-même une période illimitée en vue de l'établissement d'un projet de carte des prairies permanentes historiques et que le public n'ait que 60 jours pour réagir.

A.23.1. Le Gouvernement flamand souligne que l'enquête publique a pour but de permettre aux intéressés d'examiner si les prairies permanentes historiques ont été répertoriées correctement et de leur donner l'occasion d'introduire une réclamation. L'enquête publique ne porte dès lors pas sur l'état de conservation des prairies permanentes historiques. Par ailleurs, le but n'est nullement que les auteurs d'une réclamation formulent leurs observations sur un plan scientifique et le Gouvernement flamand souligne que les critères scientifiques sont évidemment aussi portés à la connaissance des intéressés dans le cadre de l'enquête publique.

A.23.2. Les parties requérantes n'indiquent par ailleurs pas pourquoi le délai de 60 jours prévu pour l'enquête publique, qui correspond au délai de l'enquête publique dans d'autres matières, ne serait pas suffisant pour permettre aux intéressés de formuler leurs objections. Cette critique semble exclusivement liée à l'application concrète d'une norme juridique, à savoir l'établissement prétendument tardif du projet de carte des prairies permanentes historiques dans la région agricole des Polders. Par conséquent, ce grief ne saurait conduire à l'annulation du délai de participation prévu de 60 jours, en vertu du principe d'égalité ou du principe de proportionnalité.

- B -

*Quant à la recevabilité*

*En ce qui concerne l'étendue des recours*

B.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6131 demandent l'annulation du décret du 9 mai 2014 modifiant la réglementation relative à la nature et aux forêts (ci-après : le décret du 9 mai 2014) ou tout au moins des articles 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 78 et 94 de ce décret. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6135 demandent l'annulation du décret du 9 mai 2014 ou tout au moins de ses articles 79 et 80.

B.1.2. Il ressort de l'exposé des moyens que les griefs concernent uniquement les articles mentionnés, de sorte que la Cour limite son examen à ces articles.

*En ce qui concerne l'intérêt*

B.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.3.1. Les parties requérantes et les parties intervenantes dans l'affaire n° 6131 exploitent toutes, soit en tant que personne physique, soit en tant que personne morale, une entreprise agricole située dans ou à proximité d'une zone à laquelle des mesures de conservation de la nature seraient applicables en vertu du décret du 9 mai 2014, dans le cadre du programme Natura 2000 flamand. Elles estiment qu'elles justifient de l'intérêt requis pour demander l'annulation des dispositions attaquées, au motif que celles-ci auraient des effets préjudiciables sur leur exploitation et limiteraient leur droit de propriété sans prévoir aucune indemnité.

B.3.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6135 exploitent une entreprise agricole et font valoir que leur situation risque d'être affectée négativement par le décret du 9 mai 2014, en ce que plusieurs de leurs terrains sont classés, sur les projets de cartes provisoires, en tant que prairies permanentes historiques. Les dispositions attaquées qui instaurent une protection pour de telles zones impliqueraient des restrictions du droit de propriété qui les affecteraient directement et défavorablement.

B.4. Le Gouvernement flamand estime que les parties requérantes n'ont pas d'intérêt à l'annulation des dispositions attaquées, étant donné que le préjudice qu'elles invoquent est hypothétique et indirect. Les dispositions attaquées ne constitueraient que le fondement d'un encadrement planifié du programme Natura 2000 flamand. D'éventuelles restrictions du droit de propriété ne découleraient pas du décret attaqué mais pourraient uniquement être la conséquence de mesures concrètes, prises en exécution des dispositions attaquées.

B.5. Lorsqu'une exception de non-recevabilité prise de l'absence d'intérêt concerne la portée à donner aux dispositions attaquées, l'examen de la recevabilité se confond avec l'examen du fond de l'affaire.

#### *Quant au fond*

*En ce qui concerne l'encadrement planifié de la politique de conservation (affaire n° 6131)*

B.6.1. Les articles 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47 et 48 du décret du 9 mai 2014 font partie de la « Section 2, programme Natura 2000 flamand » de la « sous-section E, Encadrement planifié de la politique de conservation », que le décret attaqué insère dans le chapitre V, section 4, du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, modifié en dernier lieu par le décret du 1er mars 2013 (ci-après : le décret sur la conservation de la nature).

B.6.2. Natura 2000 est un réseau de zones naturelles protégées qui s'étend sur le territoire des Etats membres de l'Union européenne et qui trouve son origine dans la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages (ci-après : la directive Oiseaux) et dans la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après : la directive Habitats). Le but du réseau est d'assurer la survie à long terme des espèces et habitats les plus dignes d'intérêt. Il appartient aux Etats membres de réaliser, au sein des zones protégées, certains objectifs de conservation au profit de la biodiversité et de déterminer les mesures de réparation nécessaires.

B.6.3. En exécution des directives précitées, la Région flamande a désigné des zones Natura 2000, avec un chevauchement partiel des zones spéciales de conservation désignées en exécution respectivement de la directive Habitats et de la directive Oiseaux. En 2010, les objectifs régionaux en matière de conservation ont été déterminés par le Gouvernement flamand. Il a ensuite été examiné quelle partie de ces objectifs régionaux pouvait être réalisée dans les zones spéciales de conservation. Ces objectifs spécifiques de conservation ont été fixés dans des arrêtés de désignation (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2424/1, p. 44).

B.6.4. L'horizon temporel du programme Natura 2000 flamand s'étend jusqu'en 2050 et est constitué de cycles successifs de six ans, ce qui correspond à l'obligation de faire rapport aux instances européennes compétentes que les directives précitées ont imposée aux Etats membres. La nouvelle sous-section « Encadrement planifié de la politique de conservation », qui a été insérée par le décret du 9 mai 2014, contient les dispositions-cadres à cette fin.

B.6.5. La politique de conservation comprend : (1) au niveau de la Région flamande, un programme Natura 2000 flamand; (2) au niveau des zones spéciales de conservation, des plans de gestion Natura 2000; (3) au niveau des habitats d'espèces à protéger au niveau européen, les programmes de protection d'espèces; (4) en dehors des zones spéciales de conservation, des plans de gestion visant à contribuer à la réalisation des objectifs de conservation ou des objectifs de conservation de la nature propres à la région (article 50bis, § 1er, du décret sur la conservation de la nature).

B.6.6. Il ressort de l'exposé des moyens que la Cour est interrogée au sujet des instruments de planification de la politique de conservation suivants :

- le programme Natura 2000 flamand et l'approche programmatique visant à réduire une ou plusieurs pressions sur l'environnement (les articles 40 à 43 du décret du 9 mai 2014);
- les plans de gestion Natura 2000 (les articles 45 à 48 et 78 du décret du 9 mai 2014);
- les plans de gestion pour les zones situées en dehors des zones spéciales de conservation (les articles 78 et 94 du décret du 9 mai 2014).

B.7.1. En ce qui concerne le programme Natura 2000 flamand et l'approche programmatique visant à réduire une ou plusieurs pressions sur l'environnement, les articles 40 à 43, attaqués, du décret du 9 mai 2014 insèrent dans le décret sur la conservation de la nature les articles 50<sup>ter</sup> à 50<sup>sexies</sup> :

« Art. 40. Dans le même décret, modifié pour la dernière fois par le décret du 1er mars 2013, il est inséré dans la section 2, insérée par l'article 39, un article 50<sup>ter</sup>, qui s'énonce comme suit :

‘ Art. 50<sup>ter</sup>, § 1er. Pour l'ensemble du territoire de la Région flamande, un programme Natura 2000 flamand est élaboré.

Le programme Natura 2000 flamand traverse des cycles successifs de six ans et son horizon temporel s'étend jusqu'en 2050.

§ 2. Le programme Natura 2000 flamand est élaboré en vue de :

- 1° réaliser graduellement les objectifs régionaux de conservation;
- 2° prévenir ou faire cesser la dégradation de la qualité de la nature et du milieu naturel des habitats à protéger au niveau européen et des habitats des espèces à protéger au niveau européen, en exécution de l'article 36<sup>ter</sup>, § 1er, du présent décret;
- 3° éviter ou faire cesser la perturbation notable des espèces à protéger au niveau européen et de leurs habitats, en exécution de l'article 36<sup>ter</sup>, § 2.

§ 3. Le programme Natura 2000 flamand contient au moins :

- 1° une mission au niveau de la Région flamande qui se compose des efforts en rapport avec la conservation de la nature réputés nécessaires en vue de la réalisation des objectifs de

conservation pendant le cycle du programme en question. La mission comprend une partie impérative, à savoir la partie des efforts qui doit être réalisée pendant le cycle du programme en question et une partie directrice, à savoir la partie des efforts dont on aspire à la réalisation pendant le cycle du programme en question et qui peut être réalisée en tout ou en partie dans un cycle ultérieur;

2° un relevé des actions pour la réalisation de la mission;

3° un aperçu des acteurs qui apportent une contribution à :

a) la réalisation des actions;

b) la coordination de l'exécution du programme;

c) tous les autres aspects, à déterminer par le Gouvernement flamand, en rapport avec l'exécution du programme;

4° un relevé des dépenses estimées pour l'exécution du programme.

La mission et les actions visées au premier alinéa, 1° et 2°, comprennent également un programme de désignation des zones dans lesquelles des objectifs de conservation et des mesures de conservation doivent être réalisés en dehors des zones spéciales de conservation et de l'élaboration de plans de gestion pour ces zones. Le Gouvernement flamand désigne ces zones avant le 1er janvier 2019 et arrête les modalités relatives à la procédure pour la désignation de ces zones.

§ 4. En exécution du programme Natura 2000 flamand, une approche programmatique sera développée afin d'atténuer une ou plusieurs pressions sur l'environnement provenant de sources présentes en Flandre, en vue de la réalisation des objectifs de conservation et de la prévention de la dégradation de la qualité de la nature et du milieu naturel des habitats à protéger au niveau européen et des espèces à protéger au niveau européen et de leurs habitats.

Cette approche programmatique comprend au moins :

1° une analyse, de portée régionale, de la pression correspondante sur l'environnement. Celle-ci comprend au moins : une analyse de la portée de la pression sur l'environnement, des activités qui y apportent, du développement attendu et du contexte socio-économique;

2° un plan d'approche, basé sur l'analyse visée au point 1°, relatif au développement :

a) d'une politique à la source qui est axée sur la réduction de la pression sur l'environnement au niveau nécessaire pour atteindre l'état favorable de conservation des habitats à protéger au niveau européen et des espèces à protéger au niveau européen et de leurs habitats;

b) une politique de restauration pour prévenir une dégradation de la qualité de la nature et du milieu naturel des habitats à protéger au niveau européen et des espèces à protéger au niveau européen et de leurs habitats en raison de la pression sur l'environnement.

Le Gouvernement flamand peut arrêter des modalités relatives au développement d'une approche programmatique, telle que visée au premier alinéa.

§ 5. Le programme Natura 2000 flamand constitue le cadre des plans de gestion Natura 2000, visés à l'article 50septies. '.

Art. 41. Dans le même décret, modifié pour la dernière fois par le décret du 1er mars 2013, il est inséré dans la section 2, insérée par l'article 39, un article 50quater, qui s'énonce comme suit :

‘ Art. 50quater, § 1er. Le Gouvernement flamand arrête le programme Natura 2000 flamand.

§ 2. L'agence est chargée de la préparation du programme Natura 2000 flamand.

Le Gouvernement flamand ou son délégué peut instaurer un groupe de travail qui assiste l'agence dans la préparation du programme et en détermine la composition.

§ 3. Le programme est évalué au minimum tous les six ans sur la base du degré de réalisation des objectifs de conservation régionaux.

Moyennant respect de cette évaluation, un nouveau programme est ensuite arrêté pour le cycle suivant de six ans. En tout cas, le programme existant reste en vigueur jusqu'à ce que le nouveau programme ait été arrêté conformément au paragraphe 1.

§ 4. Tous les deux ans au moins, un rapport d'avancement du programme Natura 2000 flamand est élaboré. L'instance, visée à l'article 50quinquies, est chargée de l'élaboration du programme d'avancement.

Le programme d'avancement est remis aux instances désignées par le Gouvernement flamand. '.

Art. 42. Dans le même décret, modifié pour la dernière fois par le décret du 1er mars 2013, il est inséré dans la section 2, insérée par l'article 39, un article 50quinquies, qui s'énonce comme suit :

‘ Art. 50quinquies. Le Gouvernement flamand ou son délégué désigne une instance de concertation régionale qui se charge à tout le moins :

1° de contrôler l'avancement du programme Natura 2000 flamand;

2° de rendre un avis sur les plans de gestion Natura 2000;

3° de formuler des recommandations à propos de problèmes politiques liés à la réalisation de la politique de conservation.

L'instance de concertation est au moins composée de représentants :

1° de l'agence;

2° des administrations flamandes qui sont impliquées dans l'aménagement et la gestion de l'espace extérieur;

3° des secteurs pertinents de l'espace extérieur.

L'agence, visée au deuxième alinéa, 1°, a pour tâche d'organiser et de piloter les activités de l'instance. ».

Art. 43. Dans le même décret, modifié pour la dernière fois par le décret du 1er mars 2013, il est inséré dans la section 2, insérée par l'article 39, un article 50*sexies*, qui s'énonce comme suit :

« Art. 50*sexies*. Le Gouvernement flamand ou son délégué veille à assurer une large notoriété au programme Natura 2000 flamand et au rapport d'avancement du programme Natura 2000 flamand.

Le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités concernant :

1° le contenu, la procédure d'élaboration, l'évaluation et la publication du programme Natura 2000 flamand;

2° le contenu, la forme et la publication du rapport d'avancement du programme Natura 2000 flamand;

3° la composition, l'action et la mission de l'instance de concertation visée à l'article 50*quinquies*;

4° les aspects d'exécution du programme, tel que visé à l'article 50*ter*, § 3, 3°, c), auxquels peuvent apporter une contribution les acteurs visés à l'article 50*ter*, § 3, 3°, et la façon dont cet engagement a formalisé;

5° l'harmonisation du programme Natura 2000 flamand avec d'autres plans ou programmes de mesures ».

B.7.2. En ce qui concerne les plans de gestion Natura 2000, les articles 45 à 48, attaqués, du décret du 9 mai 2014 insèrent dans le décret sur la conservation de la nature les articles 50*septies* à 50*decies* :

« Art. 45. Dans le même décret, modifié pour la dernière fois par le décret du 1er mars 2013, il est inséré dans la section 3, insérée par l'article 44, un article 50*septies*, qui s'énonce comme suit :

« Art. 50*septies*. § 1er. Pour chaque zone spéciale de conservation, un plan de gestion Natura 2000 est élaboré. Si plusieurs zones spéciales de conservation coïncident en tout ou en partie, un plan de gestion Natura 2000 conjoint peut être établi pour ces zones spéciales de conservation.

Le plan de gestion Natura 2000 traverse des cycles successifs de six ans et son horizon temporel s'étend jusqu'à la fin 2050.

Dans un cycle du plan, le plan de gestion Natura 2000 est composé à l'aide de différentes versions successives du plan. Les versions du plan sont établies sur la base d'un contrôle intermédiaire du degré de réalisation de la mission du plan et en fonction des acteurs qui sont impliqués dans la réalisation du plan et du type d'instruments qui sont successivement utilisés à cet effet. Les dispositions en vigueur pour le plan de gestion Natura 2000 sont d'application également aux versions du plan.

§ 2. Le plan de gestion Natura 2000 est établi en vue de :

1° réaliser graduellement les objectifs de conservation pour la ou les zones spéciales de conservation en question, en exécution de l'article 36ter, § 1er;

2° prévenir ou faire cesser la dégradation des habitats à protéger au niveau européen et des habitats d'espèces à protéger au niveau européen, pour lesquels la ou les zones spéciales de conservation en question ont été déclarées ou qui sont présents dans cette ou ces zones, en exécution de l'article 36ter, § 1er;

3° prévenir ou faire cesser la perturbation notable des espèces à protéger au niveau européen, pour lesquelles la ou les zones spéciales de conservation en question ont été déclarées ou qui sont présentes dans cette ou ces zones, en exécution de l'article 36ter, § 2.

La disposition, visée au premier alinéa, 2°, n'empêche pas que des mesures doivent être prises à tout moment en vue de l'exécution de l'article 36ter, § 2, ou de l'exécution d'une autre réglementation, notamment des mesures d'exécution des titres XV et XVI du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, en particulier si c'est nécessaire pour prévenir ou faire cesser la dégradation de la qualité de la nature et du milieu naturel des habitats et des espèces à protéger au niveau européen et de leurs habitats.

§ 3. Le plan de gestion Natura 2000 contient au moins :

1° une mission pour la ou les zones spéciales de conservation en question qui se compose d'efforts en rapport avec la conservation de la nature réputés nécessaires pour la réalisation des objectifs de conservation visés au paragraphe 2, premier alinéa, 1°, pendant le cycle du plan en question;

2° un relevé des actions pour la réalisation de la mission.

La mission, visée au premier alinéa, 1°, indique également comment on contribue, dans la ou les zones spéciales de conservation, à la réalisation de la partie impérative de la mission, visée à l'article 50ter, § 3, 1°, en incluant, le cas échéant, le plan d'approche, visé à l'article 50ter, § 4, deuxième alinéa, 2°.

§ 4. En vue de l'attribution spatiale des objectifs de conservation, visés au paragraphe 2, premier alinéa, 1°, des zones de recherche sont délimitées dans la ou les zones spéciales de conservation en question.

Pour la réalisation de la mission relative à l'état du milieu naturel pour la ou les zones spéciales de conservation en question, des rayons d'action sont arrêtés. Les rayons d'action s'appliquent pour une incidence déterminée sur l'environnement ou un groupe d'incidences pertinentes sur l'environnement. '.

Art. 46. Dans le même décret, modifié pour la dernière fois par le décret du 1er mars 2013, il est inséré dans la section 3, insérée par l'article 44, un article 50*octies*, qui s'énonce comme suit :

' Art. 50*octies*. § 1er. Le plan de gestion Natura 2000, ou, le cas échéant, les versions du plan, sont arrêtés par le Gouvernement flamand ou son délégué. Si des actions impératives, telles que visées au paragraphe 5, deuxième alinéa, sont présentes dans le plan ou dans une version déterminée du plan, le plan ou la version du plan en question sera en tout cas arrêté par le Gouvernement flamand.

§ 2. L'agence répond de la préparation du plan de gestion Natura 2000, ou, le cas échéant, des versions du plan.

§ 3. L'instance de concertation, visée à l'article 50*quinquies*, donne à l'agence un avis à propos de la conception du plan de gestion Natura 2000 ou, le cas échéant, les versions du plan.

§ 4. L'agence est chargée de la coordination de l'exécution du plan de gestion Natura 2000 ou, le cas échéant, des versions du plan.

A cette occasion, l'agence peut, en concertation avec l'instance de concertation régionale, faire appel aux acteurs, visés à l'article 50*ter*, § 3, 3°, b), qui apportent une contribution à la coordination.

§ 5. Le plan de gestion Natura 2000 ou, le cas échéant, les versions du plan font l'objet d'un contrôle intermédiaire par l'agence tous les deux ans au moins à la lumière du degré de réalisation de la mission visée à l'article 50*septies*, § 3.

Si le contrôle intermédiaire révèle que la partie impérative visée à l'article 50*septies*, § 3, deuxième alinéa, ne peut ou ne pourra vraisemblablement pas être réalisée pendant le cycle du plan en question, sa réalisation est assurée par des actions contraignantes.

Les actions contraignantes, visées au deuxième alinéa, peuvent contenir des mesures de conservation pour la ou les zones spéciales de conservation.

L'agence veille à ce que le destinataire de la mesure soit informé par lettre recommandée de la mesure et, le cas échéant, du délai dans lequel celle-ci doit être exécutée.

§ 6. Le plan est évalué au moins tous les six ans sur la base du degré de réalisation des objectifs de conservation pour la ou les zones spéciales de conservation en question et le programme Natura 2000 flamand.

Moyennant respect de cette évaluation, visée au premier alinéa, un nouveau plan pour le cycle suivant de six ans ou pour une phase de celui-ci est ensuite arrêté. Le plan existant ou, le

cas échéant, la version du plan reste en tout cas en vigueur jusqu'à ce que le nouveau plan ou la nouvelle version du plan ait été arrêté conformément au paragraphe 1er.

§ 7. Le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités de l'harmonisation ou de l'intégration procédurale du plan de gestion Natura 2000, du projet d'aménagement de la nature visé à l'article 47 du présent décret et du plan de rénovation rurale visé à l'article 3.3.1 du décret du 28 mars 2014 relatif à la rénovation rurale. '.

Art. 47. Dans le même décret, modifié pour la dernière fois par le décret du 1er mars 2013, il est inséré dans la section 3, insérée par l'article 44, un article 50*novies*, qui s'énonce comme suit :

' Art. 50*novies*. L'agence organise, pour chaque zone spéciale de conservation pour laquelle un plan de gestion Natura 2000 est établi, une plate-forme de concertation qui est au moins chargée des missions suivantes :

1° la surveillance de l'avancement du plan de gestion Natura 2000;

2° l'initiation, le conseil et le suivi des processus de concertation qui interviennent dans le cadre de la réalisation des actions, visées à l'article 50*septies*, § 3, premier alinéa, 2°.

La plate-forme de concertation, visée au premier alinéa, se compose d'au moins un ou plusieurs représentants :

1° de l'agence;

2° des administrations flamandes qui sont impliquées dans l'aménagement et la gestion de l'espace extérieur;

3° des acteurs visés à l'article 50*ter*, § 3, 3°, autres que les représentants visés aux points 1° et 2°. '.

Art. 48. Dans le même décret, modifié pour la dernière fois par le décret du 1er mars 2013, il est inséré dans la section 3, insérée par l'article 44, un article 50*decies*, qui s'énonce comme suit :

' Art. 50*decies*. Un plan de gestion Natura 2000 est publié par extrait au *Moniteur belge*. L'agence veille à donner une large notoriété au plan de gestion Natura 2000.

Le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités relatives au contenu, à la procédure d'élaboration, à l'évaluation, à la publication du plan de gestion Natura 2000 ou, le cas échéant, de la version du plan et à la notification, visée à l'article 50*octies*, § 5, quatrième alinéa.

Le Gouvernement flamand fixe la façon dont, et les critères sur la base desquels, les zones de recherche, visées à l'article 50*septies*, § 4, premier alinéa, sont délimitées et les rayons d'action, visés à l'article 50*septies*, § 4, deuxième alinéa, sont établis.

Le Gouvernement flamand précise la composition de la plate-forme de concertation, telle que visée à l'article 50*novies*, deuxième alinéa. ' ».

B.7.3. En ce qui concerne les plans de gestion pour les zones situées en dehors des zones spéciales de conservation, l'article 94, attaqué, du décret du 9 mai 2014 modifie, dans le décret sur la conservation de la nature, l'article 48 :

« Art. 94. L'article 48 du même arrêté, remplacé par le décret du 12 décembre 2008 et modifié par le décret du 3 avril 2009, est remplacé par ce qui suit :

‘ Art. 48. § 1er. Un plan de gestion peut être arrêté pour une zone située en dehors des zones spéciales de conservation pour contribuer à la réalisation des objectifs de conservation ou des objectifs de conservation de la nature propres à la région.

Les plans de gestion visés au premier alinéa sont arrêtés par le Gouvernement flamand ou son délégué.

§ 2. Le Gouvernement flamand détermine la forme et le contenu des plans de gestion visés au paragraphe 1er ainsi que la procédure qui conduit à la fixation, la révision ou l'abrogation de ceux-ci. ’ ».

B.7.4. En ce qui concerne les plans de gestion Natura 2000 et les plans de gestion pour les zones situées en dehors des zones spéciales de conservation, l'article 78 du décret du 9 mai 2014 complète, dans le décret sur la conservation de la nature, l'article 9 :

« Art. 78. A l'article 9 du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel, remplacé par le décret du 19 juillet 2002 et modifié par le décret du 12 décembre 2008, les modifications suivantes sont apportées :

1° au paragraphe 1er, premier alinéa, il est inséré entre l'expression ‘ un plan directeur de la nature adopté ’ et le mot ‘ ou ’ l'expression ‘ , un plan de gestion Natura 2000 ou, le cas échéant, une version du plan de celui-ci ou un plan de gestion ’;

2° au paragraphe 2, premier alinéa, il est inséré entre les termes ‘ article 48, § 3 ’ et les termes ‘ et l'article 51 ’ les termes ‘ , article 50octies, § 5, deuxième et troisième alinéas, ’;

3° au paragraphe 2, troisième alinéa, il est inséré entre les termes ‘ plan directeur de la nature ’ et les termes ‘ , à des propriétaires ’ l'expression ‘ , un plan de gestion Natura 2000 ou, le cas échéant, une version du plan de celui-ci ’ ».

*La première branche des premier et deuxième moyens*

B.8.1. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 40 du décret du 9 mai 2014 est contraire aux articles 10, 11 et 16 de la

Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de la sécurité juridique, en ce qu'il est prévu que des mesures puissent être imposées, dans le programme Natura 2000 flamand et dans le cadre de l'approche programmatique visant à réduire une ou plusieurs pressions sur l'environnement, qui limiteraient gravement l'usage de la propriété, sans que soit prévu un régime d'indemnisation adéquat, et qui pourraient avoir pour conséquence que des entreprises agricoles ne puissent plus disposer à l'avenir des autorisations nécessaires pour poursuivre leur exploitation.

B.8.2. Dans la première branche du deuxième moyen, les parties requérantes formulent les mêmes griefs contre les articles 45 à 48 et contre l'article 78 du décret du 9 mai 2014, qui règle l'élaboration et la mise en œuvre des plans de gestion Natura 2000.

B.9.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

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

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

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

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

B.9.2. Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle des dispositions attaquées.

B.9.3. L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase) mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

La limitation du droit de propriété par suite d'une mesure de conservation de la nature qui règle « l'usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens du second alinéa de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, relève donc du champ d'application de cette disposition conventionnelle, combinée avec l'article 16 de la Constitution.

B.10.1. En vertu de l'article 50<sup>ter</sup> du décret sur la conservation de la nature, tel qu'il a été inséré par l'article 40 attaqué du décret du 9 mai 2014, il est établi, pour le territoire de la Région flamande, un programme Natura 2000 flamand qui constitue le cadre permettant de réaliser graduellement les objectifs régionaux de conservation et de garantir un *standstill*. Le programme contient les missions de la Région flamande, c'est-à-dire les efforts à réaliser en matière de conservation de la nature qui sont jugés nécessaires pour atteindre les objectifs de conservation au cours du cycle du programme en question. La mission contient une partie obligatoire, à savoir la partie des efforts qui doit être réalisée au cours du cycle du programme, et une partie indicative, à savoir la partie des efforts dont la réalisation est poursuivie dans ce cycle et qui peut être finalisée dans un cycle ultérieur. Le programme Natura 2000 flamand énumère également les actions à entreprendre en vue de la réalisation de cette mission régionale et désigne les acteurs qui contribuent à la réalisation des actions et à la coordination et à l'exécution du programme. Les actions prioritaires sont axées sur la réalisation de la partie obligatoire de la mission. Enfin, le programme contient également une estimation des dépenses en vue de son exécution.

B.10.2. Par ailleurs, l'article 50<sup>ter</sup> du décret sur la conservation de la nature jette les bases du développement d'une approche programmatique en vue de diminuer une ou plusieurs pressions sur l'environnement en exécution du programme Natura 2000 flamand. Une première pression sur l'environnement pour laquelle elle sera élaborée est l'approche programmatique en matière de dépôt d'azote (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2424/1, p. 49).

B.10.3. Le programme Natura 2000 flamand, tel qu'il est réglé dans l'article 50<sup>ter</sup> du décret sur la conservation de la nature, ne contient pas d'actions impératives à l'égard des particuliers. Il constitue le cadre des plans de gestion mentionnés à l'article 50<sup>septies</sup> du décret sur la conservation de la nature. En vertu des articles 50<sup>quater</sup> à 50<sup>sexies</sup> de ce décret, tels qu'ils ont été insérés par les articles 41 à 43 du décret du 9 mai 2014, le Gouvernement flamand est chargé d'établir le programme Natura 2000, de désigner un organe de concertation régional et de publier le programme et les rapports d'avancement. L'approche programmatique visant à réduire une ou plusieurs pressions sur l'environnement peut être développée en exécution du programme Natura 2000 flamand et donc seulement après que le Gouvernement flamand a établi ce dernier.

B.11. Il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur la manière dont le Gouvernement flamand donne exécution aux dispositions attaquées. Lorsque le législateur décretaal confie au Gouvernement flamand le soin d'établir un programme Natura 2000 et de développer une approche programmatique visant à réduire les pressions sur l'environnement, il ne peut être réputé avoir eu l'intention d'habiliter ce gouvernement à adopter des dispositions qui seraient contraires à la Constitution et à méconnaître le droit de propriété.

En ce qu'ils sont dirigés contre l'article 40 attaqué du décret du 9 mai 2014, les moyens ne sont pas fondés.

B.12.1. Le programme Natura 2000 flamand constitue le cadre des plans de gestion Natura 2000, qui sont réglés par les articles 50<sup>septies</sup> à 50<sup>decies</sup> du décret sur la conservation de la nature, insérés par les articles 45 à 48 du décret attaqué.

B.12.2. Les objectifs régionaux de conservation sont affinés, pour chaque zone spéciale de conservation, dans des objectifs spécifiques de conservation. Afin de réaliser ces objectifs, il est établi, pour chaque zone spéciale de conservation, un plan de gestion Natura 2000. Ce plan de gestion contient au moins une mission pour la ou les zones spéciales de conservation en question, qui indique les efforts à réaliser en matière de conservation de la nature qui sont jugés nécessaires pour atteindre les objectifs de conservation, et le relevé des actions en vue de la réalisation de cette mission (article 50<sup>septies</sup>, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret sur la conservation de la nature).

B.12.3. Dans un cycle du plan, le plan de gestion Natura 2000 est élaboré sur la base de plusieurs versions successives du plan (article 50septies, § 1er, alinéa 2, du décret sur la conservation de la nature). Selon les travaux préparatoires, la réalisation du plan de gestion Natura 2000 se déroule en principe en quatre phases. Un plan de gestion 1.0 reprend la mission fixée pour la période du plan. Un plan de gestion 1.1 indique quelle partie de cette mission peut être mise en œuvre en ayant recours aux «évidences» ou à la politique existante, à savoir les objectifs qui figurent déjà dans un plan de gestion approuvé ou pour lesquels il est prévu de le faire à court terme. Est ensuite tentée la réalisation du reste de la mission sur une base volontaire, en collaboration avec les propriétaires privés dans les zones spéciales de conservation concernées (plan de gestion 1.2). En cas d'échec, des actions impératives peuvent enfin être imposées (plan de gestion 1.3) (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2424/1, pp. 45 et 52).

On tente ainsi d'appliquer certains principes qui sous-tendent la politique flamande en matière de conservation, notamment le principe selon lequel « les épaules les plus solides supportent les charges les plus lourdes » et le principe « sur une base volontaire où c'est possible, sur une base obligatoire où c'est nécessaire » :

« Ce n'est que là où la mission ne peut pas être réalisée grâce aux épaules les plus solides (autorité et associations de protection de la nature qui gèrent des terrains) et par des engagements volontaires complémentaires que des instruments obligatoires (appelés dans le décret « actions impératives ») peuvent être mis en œuvre (exercice du droit de préemption, expropriation, imposition de servitudes ou d'injonctions spécifiques, etc.) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2424/1, p. 51).

B.12.4. Les dispositions attaquées n'excluent cependant pas que l'on s'écarte de ces différentes phases et que l'on opte immédiatement pour des actions impératives. Les travaux préparatoires le confirment également :

« L'on peut s'écarter de cette approche phasée en raison de circonstances spécifiques, par exemple lorsqu'il est d'emblée clair que la mission contenue dans le plan ne pourra pas être réalisée, au cours du cycle du plan, (uniquement) sur la base des 'évidences' ou sur une base volontaire, et que des actions impératives devront immédiatement être entreprises. En fixant une mission réaliste dans la première version du plan, un tel scénario sera plutôt exceptionnel. Il reste également possible de choisir, à un stade précoce, des projets axés sur certaines zones (par exemple aménagement de la nature), pour lesquels il est clair que certaines choses devront être réglées de façon contraignante » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2424/1, p. 52).

B.12.5. Le plan de gestion Natura 2000 ou, le cas échéant, les versions du plan, sont fixés par le Gouvernement flamand ou par son délégué. Lorsque le plan ou une version déterminée du plan contient des actions impératives, le plan en question est en tout état de cause établi par le Gouvernement flamand (article 50*octies*, § 1er, du décret sur la conservation de la nature). S'il ressort du contrôle intermédiaire du plan de gestion Natura 2000 ou des versions du plan que la partie obligatoire de la mission ne pourra sans doute pas être réalisée au cours du cycle du plan, sa réalisation est assurée via des actions impératives (article 50*octies*, § 5, alinéa 2, du décret sur la conservation de la nature). Ces actions impératives peuvent contenir des mesures de conservation pour la ou les zones spéciales de conservation en question (article 50*octies*, § 5, alinéa 3, du décret sur la conservation de la nature). L'Agence flamande de la Nature et des Forêts doit, par lettre recommandée, informer le destinataire de la mesure en question et, le cas échéant, du délai dans lequel la mesure doit être exécutée (article 50*octies*, § 5, alinéa 4, du décret sur la conservation de la nature).

B.12.6. Pour ces actions impératives, qui peuvent également s'adresser aux propriétaires ou utilisateurs particuliers de terrains privés, plusieurs instruments existants peuvent être utilisés (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2424/1, p. 54-55). Les travaux préparatoires mentionnent :

« Il est renvoyé à cet égard au contenu de l'article 9, § 2, du décret sur la conservation de la nature, comme l'imposition de certaines interdictions (par exemple l'interdiction temporaire de pénétrer ou de cultiver une terre dont on est propriétaire) ou des injonctions, et aux instruments du nouveau décret sur la rénovation rurale, comme l'établissement de servitudes d'utilité publique. Il est également possible de prévoir l'obligation d'établir et de mettre en œuvre un plan de gestion de la nature. Il appartient à l'agence d'informer les destinataires des mesures de ce que l'on attend d'eux. Si le destinataire refuse d'exécuter la mesure, l'agence peut, le cas échéant, faire usage de mesures administratives, en recourant ou non à une astreinte administrative ou contrainte administrative, par application du Titre XVI du décret sur la politique de l'environnement.

L'article 50*octies*, § 5, alinéa 3, n'empêche par ailleurs pas qu'en vue de la réalisation de la partie impérative, d'autres instruments soient également mis en œuvre sur la base d'une autre réglementation, comme le durcissement des conditions afférentes au permis d'environnement (article 21 du décret sur les permis d'environnement) ou la suspension du permis d'environnement (article 36 du même décret) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2424/1, p. 55).

B.12.7. Un plan de gestion Natura 2000 peut notamment imposer aussi des limitations qui interdisent «de façon absolue ou rendent impossibles des travaux ou actes qui correspondent aux plans d'aménagement ou aux plans d'exécution spatiaux en vigueur dans l'aménagement du territoire ou empêchent la réalisation de ces plans et de leurs prescriptions d'affectation (article 9, § 1er, alinéa 1er, du décret sur la conservation de la nature). Ces mesures peuvent également réglementer l'exploitation agricole et le plan de culture dans les zones agricoles, les zones agricoles d'intérêt paysager, les zones de vallée, les zones de sources, les zones agricoles d'intérêt écologique ou de valeur écologique, les zones agricoles d'intérêt particulier et les zones de destination comparables à une de ces zones, figurant sur les plans d'aménagement ou les plans d'exécution spatiaux en vigueur dans le cadre de l'aménagement du territoire (article 9, § 1er, alinéa 3, du décret sur la conservation de la nature). Un plan de gestion Natura 2000 peut également, moyennant indemnisation, imposer des injonctions à des propriétaires et utilisateurs de terrains particuliers (article 9, § 2, alinéa 3, du décret sur la conservation de la nature).

B.13. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.14.1. En matière de politique environnementale, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes, la Cour doit, compte tenu de l'obligation faite par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution aux législateurs régionaux de garantir le droit à la protection d'un environnement sain, respecter l'appréciation de ces législateurs quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est déraisonnable.

B.14.2. Les dispositions attaquées tendent à mettre en œuvre les obligations fondamentales imposées par la directive Oiseaux et la directive Habitats, en prévoyant un plan d'exécution pour les objectifs de conservation qui ont été établis pour la Région flamande et pour les zones spéciales de conservation. Elles poursuivent donc un objectif d'intérêt général.

L'article 6 de la directive Habitats dispose :

« 1. Pour les zones spéciales de conservation, les États membres établissent les mesures de conservation nécessaires impliquant, le cas échéant, des plans de gestion appropriés spécifiques aux sites ou intégrés dans d'autres plans d'aménagement et les mesures réglementaires, administratives ou contractuelles appropriées, qui répondent aux exigences écologiques des types d'habitats naturels de l'annexe I et des espèces de l'annexe II présents sur les sites.

2. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive.

[...] ».

L'article 3 de la directive Oiseaux dispose :

« 1. Compte tenu des exigences mentionnées à l'article 2, les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour toutes les espèces d'oiseaux visées à l'article 1er.

2. La préservation, le maintien et le rétablissement des biotopes et des habitats comportent en premier lieu les mesures suivantes :

- a) création de zones de protection;
- b) entretien et aménagement conformes aux impératifs écologiques des habitats se trouvant à l'intérieur et à l'extérieur des zones de protection;
- c) rétablissement des biotopes détruits;
- d) création de biotopes ».

B.14.3. Bien que la Convention européenne des droits de l'homme ne prévoie pas expressément la protection de la nature, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé à cet égard :

« Si aucune disposition de la Convention n'est spécialement destinée à assurer une protection générale de l'environnement en tant que tel (*Kyrtatos* c. Grèce, n° 41666/98, § 52, 22 mai 2003), la société d'aujourd'hui se soucie sans cesse davantage de le préserver (*Fredin* c. Suède (n° 1), 18 février 1991, § 48, série A n° 192). L'environnement constitue une valeur dont la défense suscite dans l'opinion publique, et par conséquent auprès des pouvoirs publics, un intérêt constant et soutenu. Des impératifs économiques et même certains droits

fondamentaux, comme le droit de propriété, ne devraient pas se voir accorder la primauté face à des considérations relatives à la protection de l'environnement, en particulier lorsque l'Etat a légiféré en la matière. Les pouvoirs publics assument alors une responsabilité qui devrait se concrétiser par leur intervention au moment opportun afin de ne pas priver de tout effet utile les dispositions protectrices de l'environnement qu'ils ont décidé de mettre en œuvre (*Hamer c. Belgique*, n° 21861/03, § 79, 27 novembre 2007). Ainsi, des contraintes sur le droit de propriété peuvent être admises, à condition certes de respecter un juste équilibre entre les intérêts - individuel et collectif - en présence (voir, *mutatis mutandis*, *Fotopoulou c. Grèce*, n° 66725/01, 18 novembre 2004) » (CEDH, 3 mai 2011, *Paratheristikos Oikodomikos Synetairismos Stegaseos Ypallilon Trapezis Tis Ellados c. Grèce*, § 50) ».

« Pour autant, le but légitime de protéger le patrimoine naturel ou culturel, aussi important soit-il, ne dispense pas l'Etat de son obligation d'indemniser les intéressés lorsque l'atteinte à leur droit de propriété est excessive. Il appartient ainsi à la Cour de vérifier, dans le cas d'espèce, que l'équilibre voulu a été préservé de manière compatible avec le droit du requérant au respect de ses biens (voir *Saliba c. Malte*, no 4251/02, § 45, 8 novembre 2005 et *Housing Association of War Disabled et Victims of War of Attica et autres*, précité, § 37) » (CEDH, 19 juillet 2011, *Varfis c. Grèce*, § 30).

B.15.1. En vertu du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques, l'autorité ne peut, sans compensation, imposer des charges qui excèdent celles qui doivent être supportées par un particulier dans l'intérêt général. Il découle de ce principe que les effets préjudiciables disproportionnés – c'est-à-dire le risque social ou entrepreneurial extraordinaire s'imposant à un groupe limité de citoyens ou d'institutions – d'une mesure de coercition qui est en soi régulière, comme le fait d'imposer une servitude d'utilité publique, ne doivent pas être mis à la charge des personnes lésées, mais doivent être répartis de manière égale sur la collectivité.

B.15.2. Etant donné que le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques est une application du principe d'égalité et de non-discrimination, il appartient à la Cour de contrôler au regard de ce principe l'indemnisation prévue par la loi en cas de restriction du droit de propriété ou l'absence d'une telle indemnisation.

B.15.3. Le seul fait que l'autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a toutefois pas pour conséquence qu'elle soit tenue à indemnisation.

L'établissement, par ou en vertu d'une disposition législative, d'une servitude d'utilité publique ou d'une restriction d'un droit de propriété dans l'intérêt public ne confère pas un droit à une indemnité au propriétaire du fonds (Cass., 16 mars 1990, *Pas.*, 1990, I, n° 427; CEDH, 25 juin 2015, *Couturon c. France*, §§ 34 à 43).

B.15.4. Une indemnité n'est requise que lorsque et dans la mesure où les effets de la servitude d'utilité publique ou la restriction du droit de propriété du groupe de citoyens ou d'institutions qui en font l'objet excèdent la charge qui peut être imposée dans l'intérêt général à un particulier.

B.15.5. Par son arrêt n° 12/2014, du 23 janvier 2014, auquel les parties requérantes se réfèrent, la Cour a dit pour droit que les articles 232 et 240 du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire violaient l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'ils n'organisent pas un régime d'indemnisation d'une interdiction de bâtir résultant d'une mesure de classement. Le litige soumis au juge *a quo* concernait des propriétaires de terrains qui demandaient une indemnisation, fondée sur l'article 1382 du Code civil, en raison de l'interdiction de bâtir résultant de l'arrêté de classement de leurs parcelles, alors même que celles-ci étaient situées en zone d'habitation et avaient fait l'objet d'un permis de lotir. La Cour avait limité son examen à cette situation.

B.16.1. Par cet arrêt, la Cour répondait à une question préjudicielle, tout en limitant son examen à la situation concrète de l'instance soumise au juge *a quo*. En revanche, dans le cadre d'un recours en annulation, la Cour doit tenir compte du fait que le décret attaqué peut être appliqué à des situations très différentes.

B.16.2. Les conséquences concrètes des plans de gestion Natura 2000, qui sont établis en vertu des articles 50septies à 50decies du décret sur la conservation de la nature, peuvent varier considérablement d'un cas à l'autre pour le propriétaire ou l'utilisateur privés d'un terrain.

En effet, un plan de gestion Natura 2000 peut englober une multitude d'actions. Par ailleurs, des mesures impératives ne sont prises qu'en dernier ressort, lorsque les objectifs de conservation ne peuvent plus être atteints en ayant recours aux « évidences » et à la participation volontaire. L'impact de ces actions impératives dépend également de leur contenu. Comme il est dit en B.12, des actions impératives peuvent impliquer des restrictions du droit de propriété dont la rigueur varie fortement.

Par ailleurs, l'impact des plans de gestion en question peut également fortement varier selon la situation du propriétaire des terrains, par exemple en fonction de ses projets, des permis qu'il a déjà demandés ou reçus, ou des investissements qu'il a réalisés.

B.17.1. En ce qui concerne l'éventuelle indemnisation des entraves au droit de propriété en vertu des dispositions attaquées, il convient d'observer en premier lieu que le législateur décretaal a, dans certains cas, prévu expressément un régime d'indemnisation. Par exemple, les injonctions fondées sur l'article 9, § 2, alinéa 3, du décret sur la conservation de la nature ne peuvent être imposées aux particuliers propriétaires et utilisateurs de terrains que moyennant une indemnité. Par ailleurs, le propriétaire d'un bien immobilier peut exiger que la Banque foncière flamande acquière celui-ci s'il démontre que, par suite de son inscription dans un plan de gestion Natura 2000 arrêté ou dans une version arrêtée du plan, la diminution de valeur de son bien immobilier est importante ou que la viabilité de l'exploitation existante est gravement compromise (article 42 du décret sur la conservation de la nature).

Selon les travaux préparatoires, une politique d'encadrement sera en outre mise en place, visant à limiter autant que possible l'impact socio-économique pour les exploitations agricoles (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2424/4, p. 7).

B.17.2. Le fait que les dispositions attaquées ne contiennent pour le surplus pas de régime d'indemnisation n'empêche pas que le juge examine, dans le cadre de certaines actions impératives, si, en vertu du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, une indemnité doit être octroyée.

En cas de silence du législateur, il appartient au juge d'appliquer le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et de prendre en compte tous les éléments concrets d'intérêt public et privé, ainsi que les attentes raisonnables des citoyens en ce qui concerne la solidarité qui leur est demandée (Cass., 24 juin 2010, *Pas.*, 2010, n° 453).

B.18.1. Les parties requérantes ajoutent que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique, en ce qu'elles peuvent avoir pour conséquence que les parties requérantes ne disposeront plus, à l'avenir, des permis nécessaires pour poursuivre leur exploitation.

B.18.2. L'octroi d'autorisations en vue de permettre l'exploitation d'une entreprise agricole ne fait pas naître l'espérance légitime que l'installation qui en fait l'objet pourra continuer d'être exploitée dans les mêmes conditions au terme de leur durée de validité (voy., à cet égard, *mutatis mutandis*, CEDH, 18 février 1991, *Fredin* c. Suède, § 54; décision, 30 novembre 2010, *Oklesen et al.* c. Slovénie, §§ 59-63). Le caractère temporaire des permis est nécessaire pour permettre l'adaptation de l'exploitation à l'évolution des exigences environnementales des autorités publiques.

B.19. En sa première branche, le premier moyen n'est pas fondé. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.17.2, le deuxième moyen, en sa première branche, n'est pas davantage fondé.

*La deuxième branche des premier, deuxième et troisième moyens*

B.20. Les parties requérantes font valoir, dans la deuxième branche des trois premiers moyens, que les articles 40 à 43, 45 à 48 et 78 du décret du 9 mai 2014 sont contraires à l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6 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 avec les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus, en ce qu'il n'est pas prévu de participation préalable du public dans le cadre de l'élaboration du programme Natura 2000 flamand, de l'approche programmatique en vue de

réduire les pressions sur l'environnement, des plans de gestion Natura 2000 et des plans de gestion pour les zones situées en dehors des zones spéciales de conservation.

B.21.1. La directive 2001/42/CE concerne l'évaluation environnementale des plans et programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Il s'agit en particulier de plans et programmes, y compris leurs modifications, élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, pour autant qu'ils entrent dans le champ d'application de cette directive.

En vertu de l'article 3, paragraphe 2, a), de cette directive, les plans et programmes qui sont élaborés pour l'agriculture, la sylviculture, la pêche, l'énergie, l'industrie, le transport, la gestion des déchets, la gestion de l'eau, les télécommunications, le tourisme, l'aménagement du territoire urbain et rural ou l'affectation des sols, qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, 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, remplacé dans l'intervalle par la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 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. Les plans et programmes pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE sont également, aux termes de l'article 3, paragraphe 2, b), de la directive citée en premier lieu, soumis à une évaluation environnementale. Pour les plans et programmes en question qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures de ces plans et programmes ne sont toutefois obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les Etats membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42/CE).

Pour les plans et programmes autres que ceux visés à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les Etats membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des

incidences notables sur l'environnement (article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE). Les Etats membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. A cette fin, les Etats membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par cette directive (article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE).

La directive 2001/42/CE fixe les exigences minimales auxquelles doit répondre ladite évaluation environnementale et celle-ci 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.21.2. 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 impose l'obligation de soumettre « l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement » à une procédure de participation du public, dont il fixe certaines modalités. 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'auront été fournies à celui-ci les informations nécessaires. L'article 8 de la même Convention dispose que les parties s'emploient à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement; il est dit que les résultats de la participation du public doivent être pris en considération dans toute la mesure possible. Les

parties requérantes n'exposent pas en quoi l'article 8 de la Convention d'Aarhus, qui porte sur la « participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale », serait violé.

B.21.3. La possibilité de participation offre une garantie pour la sauvegarde du droit à la protection d'un environnement sain et à un bon aménagement du territoire (article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution).

B.21.4. Dès lors que le programme Natura 2000 flamand, les plans de gestion Natura 2000 et les plans de gestion mentionnés à l'article 48 du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel visent précisément à contribuer à la réalisation des objectifs de conservation des zones Natura 2000, il s'agit de plans qui sont « directement liés ou nécessaires à la gestion » des zones visées, au sens de l'article 6 de la directive 92/43/CEE, et qui, eu égard à cela, ne sont pas soumis à l'évaluation environnementale visée par la directive 2001/42/CE.

Dans la mesure où ces programmes ou plans définiraient le cadre pour l'octroi de futurs permis pour les projets cités aux annexes I et II à la directive 2011/92/UE, au sens de l'article 3, paragraphe 2, a), de la directive 2001/42/CE, ou pour l'octroi de futurs permis afférents à des projets et dans la mesure où ces plans ou programmes pourraient avoir des effets notables sur l'environnement au sens de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE, la directive 2011/92/UE, a été transposée, en ce qui concerne la Région flamande, dans le chapitre II du titre IV du décret de la Région flamande du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.

B.21.5. Les dispositions attaquées doivent dès lors être lues en combinaison avec le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement. Aux termes de l'article 4.2.1, alinéa 1er, de ce décret, ce chapitre II s'applique « à tout plan ou programme qui constitue le cadre pour l'octroi d'une autorisation à un projet ». Tout plan ou programme qui, conformément à l'article 4.2.1, entre dans le champ d'application du chapitre II du titre IV de ce décret est soumis, avant qu'il puisse être approuvé, à un rapport d'incidence sur l'environnement dans les cas prévus par ce chapitre (article 4.2.3, § 1er, du décret du 5 avril 1995). Pour un plan ou programme qui, conformément à l'article 4.2.1, alinéa 1er, du décret du 5 avril 1995, relève de l'application du

chapitre précité et qui ne règle pas l'affectation d'une petite zone au niveau local ou ne contient pas une modification mineure, un rapport d'incidence sur l'environnement doit être établi dans les cas déterminés à l'article 4.2.3, § 2, du même décret. Pour un plan ou programme qui règle l'affectation d'une petite zone au niveau local ou contient une modification mineure, il n'est pas nécessaire d'établir un rapport d'incidence sur l'environnement pour autant que l'initiateur démontre, à l'aide de critères définis à l'annexe I du décret, que ce plan ou programme ne saurait avoir des incidences importantes 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 des paragraphes 2 et 3 de l'article 4.2.3 précité ne peut toutefois avoir pour effet « que des plans ou programmes ayant des incidences importantes sur l'environnement soient soustraits au champ d'application [de ce] chapitre ».

Ce rapport d'incidence sur l'environnement prévoit une double publicité. En premier lieu, l'administration met la notification du rapport à la disposition du public (article 4.2.8, § 3, du même décret). Le public a ensuite la possibilité d'adresser à l'administration des observations concernant la notification (article 4.2.8, § 5, du même décret). En second lieu, une enquête publique relative au projet de plan ou de programme, qui est accompagné du rapport d'incidence, est organisée avant que le plan ou programme soit fixé ou soumis à la procédure législative (article 4.2.11 du même décret).

B.21.6. Lors de l'adoption d'un programme Natura 2000 flamand, d'une approche programmatique en matière de pressions environnementales, d'un plan de gestion Natura 2000 ou d'un plan de gestion pour les zones situées en dehors des zones spéciales de conservation, il faut dès lors, par application de l'article 4.2.3 du décret précité du 5 avril 1995, apprécier, au cas par cas, si un rapport d'incidence doit être établi et, dans l'affirmative, il s'ensuit que le respect de l'article 6 de la directive 2001/42/CE et de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, mentionnés dans le moyen, est garanti.

B.21.7. Lorsque les plans et programmes précités ne sont soumis ni à la directive 2001/42/CE ni au chapitre II du titre IV du décret précité du 5 avril 1995, le respect des exigences de l'article 7 de la Convention d'Aarhus n'est toutefois pas garanti. En effet, cette disposition s'applique à tous les plans et programmes « relatifs à l'environnement » et pas seulement à ceux qui doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale ou d'un

rapport d'incidence sur l'environnement. L'article 50<sup>quinquies</sup> du décret sur la conservation de la nature prévoit certes la désignation, par le Gouvernement flamand ou son délégué, d'une instance de concertation régionale, composée notamment de représentants des secteurs pertinents de la zone extérieure, mais cette disposition ne garantit pas la participation du « public » en tant que tel « à l'élaboration » de tous les plans et programmes en question, « dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires », d'une manière qui réponde aux exigences de l'article 6, paragraphes 3, 4 et 8, de la Convention, comme le prévoit son article 7.

En ne prévoyant pas de telles dispositions ou en n'habilitant pas le Gouvernement flamand à le faire, les dispositions attaquées violent l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

B.22. Les trois premiers moyens, en leur deuxième branche, sont fondés dans la mesure indiquée en B.21.7.

*La première branche du troisième moyen*

B.23. Dans la première branche du troisième moyen, les parties requérantes font valoir que l'article 94, lu ou non en combinaison avec l'article 78, du décret attaqué viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que cette disposition délègue entièrement au Gouvernement flamand la compétence pour établir les plans de gestion pour les zones situées en dehors des zones spéciales de conservation, alors que les articles 45 à 48 du décret attaqué règlent quant à eux le contenu et la portée de la compétence du Gouvernement flamand pour établir les plans de gestion Natura 2000.

B.24. Une habilitation législative en faveur du pouvoir exécutif qui concerne une matière que la Constitution ne réserve pas au législateur n'est pas inconstitutionnelle. Dans un tel cas, en effet, le législateur fait usage de la liberté que lui laisse le Constituant de disposer dans une telle matière. La Cour n'est pas compétente pour censurer une disposition qui règle la répartition de compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, sauf si cette disposition méconnaît les règles répartitrices de compétence entre l'Etat, les communautés et

les régions ou si le législateur prive une catégorie de personnes de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue, prévue explicitement par la Constitution, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

B.25. En sa première branche, le troisième moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne les prairies permanentes historiques (affaire n° 6135)*

B.26. Les articles 79 et 80 attaqués du décret du 9 mai 2014 visent à renforcer et à préciser le cadre réglementaire de la protection des prairies permanentes historiques (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2424/6, p. 10). Une prairie permanente historique est une végétation semi-naturelle consistant en des herbages caractérisés par une utilisation prolongée du sol en tant que pâture, pré de fauche ou pré soumis à un régime alternatif, ayant une valeur culturelle, ou une végétation riche en espèces d'herbes et de graminées, le milieu étant caractérisé par la présence de fossés, rigoles, mares, un micro-relief net, sources ou zones d'infiltration (article 2, 5°, du décret sur la conservation de la nature).

B.27. Les articles 79 et 80 attaqués du décret du 9 mai 2014 disposent :

« Art. 79. A l'article 9, § 1er, troisième alinéa du même décret, il est inséré un point 3°bis énoncé comme suit :

‘ 3°bis en ce qui concerne les prairies permanentes historiques, désignées conformément à l'article 9bis; ’.

Art. 80. Dans le même décret, un article 9bis est inséré et énoncé comme suit :

‘ Art. 9bis. § 1er. Pour la désignation des prairies permanentes historiques, telles que visées à l'article 9, § 1er, 5°, le Gouvernement flamand arrête provisoirement un projet de carte sur la base d'une proposition de l'Institut.

§ 2. Le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités relatives aux procédures à suivre.

§ 3. Le Gouvernement flamand soumet le projet de carte à une enquête publique qui est annoncée dans les 60 jours qui suivent sa fixation provisoire par affichage dans chaque commune à laquelle se rapporte en tout ou en partie le projet de plan, par un avis au *Moniteur belge* et dans au moins trois quotidiens qui sont diffusés dans la région.

Cette annonce mentionne au moins :

- 1° les communes auxquelles se rapporte le projet de carte;
- 2° où le projet de carte peut être consulté;
- 3° les dates de début et de fin de l'enquête publique;
- 4° l'adresse à laquelle doivent parvenir les remarques visées au paragraphe 6.

§ 4. Après l'annonce, le projet de carte peut être consulté pendant 60 jours à l'hôtel de ville de chaque commune concernée.

§ 5. Les remarques sont transmises à l'Institut au plus tard le dernier jour du délai de l'enquête publique par lettre recommandée à la poste ou remises contre accusé de réception. Les remarques peuvent seulement porter sur le fait qu'une prairie permanente historique, désignée provisoirement, satisfait ou non aux critères scientifiques visés au paragraphe 1er.

§ 6. La commission de vérification examine toutes les remarques quant à leur exactitude scientifique et rend un avis motivé au Gouvernement flamand dans les 90 jours qui suivent la fin de l'enquête publique.

§ 7. Dans les 210 jours qui suivent la date du début de l'enquête publique, le Gouvernement flamand arrête définitivement la carte des prairies permanentes historiques et détermine pour quelles prairies s'applique une interdiction de modification de la végétation ou une autorisation de modification de la végétation.

L'arrêté portant fixation définitive de la carte des prairies permanentes historiques est publié par extrait au *Moniteur belge* dans les 30 jours qui suivent la fixation définitive.

La carte fixée définitivement des prairies permanentes historiques entre en vigueur 14 jours après sa publication. ' ».

B.28. Dans la première branche du moyen unique, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées sont contraires aux articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'il serait interdit aux agriculteurs, en Région flamande, de modifier la végétation des prairies permanentes historiques et en ce que des mesures ayant une incidence sur l'exploitation agricole et le plan de culture peuvent être prises, de sorte que des restrictions sont imposées au droit de propriété, sans qu'une indemnisation soit prévue.

B.29.1. L'article 9bis du décret sur la conservation de la nature, inséré par l'article 80 du décret du 9 mai 2014, prévoit une procédure visant à établir une carte des prairies permanentes historiques, à la soumettre à une enquête publique et à la rendre opposable.

B.29.2. Avant l'adoption des dispositions attaquées, des mesures avaient déjà été prises en vue de la protection des prairies permanentes historiques. Une importante partie des prairies a déjà été soumise à une interdiction de modification de la végétation ou à une autorisation d'aménagement de la nature (articles 7 et 8 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 23 juillet 1998 fixant les modalités d'exécution du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel).

B.29.3. Par ailleurs, l'article 9, § 1er, alinéa 3, 3°, du décret sur la conservation de la nature prévoyait la possibilité de prendre des mesures relatives à l'exploitation agricole et au plan de culture en ce qui concerne les prairies permanentes historiques situées dans « les zones vallonnées, les zones de sources, les zones agricoles d'intérêt écologique ou de valeur écologique, les zones agricoles d'intérêt particulier ou les zones à destination spatiale comparables à l'une de ces zones, figurant sur les plans d'aménagement ou sur les plans d'exécution spatiaux d'application dans le cadre de l'aménagement du territoire; l'IVON; les zones dunaires désignées en vertu de l'article 52 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, inséré par décret du 14 juillet 1993 portant des mesures de protection des dunes côtières; les sites délimités suivant ou en exécution de conventions et traités internationaux concernant la conservation de la nature, en ce comprises des directives européennes, arrêtées sur la base des traités internationaux ».

B.29.4. L'article 80 du décret du 9 mai 2014 vise à renforcer et à préciser ce cadre réglementaire par l'établissement d'une carte scientifique des prairies permanentes historiques afin d'offrir davantage de sécurité juridique aux utilisateurs ou propriétaires des parcelles concernées et de lever les incertitudes qui planaient autour de la carte d'évaluation biologique (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2424/6, p. 10). Après l'établissement définitif de cette carte, le Gouvernement flamand peut déterminer les prairies auxquelles une interdiction de modification de la végétation ou une autorisation de modification de la végétation s'appliquent (article 9bis, § 7).

B.29.5. L'article 79 du décret attaqué insère dans l'article 9, § 1er, alinéa 3, du décret sur la conservation de la nature un point 3°bis, en vertu duquel, en ce qui concerne la protection des prairies permanentes historiques désignées conformément à l'article 9bis du décret sur la conservation de la nature, les mesures de conservation visées à l'article 9, alinéa 1er, peuvent régler l'exploitation agricole et le plan de culture dans les zones agricoles, les zones agricoles d'intérêt paysager, les zones de vallée, les zones de sources, les zones agricoles d'intérêt écologique ou de valeur écologique, les zones agricoles d'intérêt particulier et les zones de destination comparables à l'une de ces zones, figurant sur les plans d'aménagement ou les plans d'exécution spatiaux en vigueur dans le cadre de l'aménagement du territoire.

B.30.1. La limitation du droit de propriété par suite d'une mesure de protection des prairies permanentes historiques, qui règle « l'usage des biens conformément à l'intérêt général », au sens de l'alinéa 2 de l'article 1er du Premier Protocole additionnel, relève du champ d'application de cette disposition conventionnelle, combinée avec l'article 16 de la Constitution.

B.30.2. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.31.1. L'établissement, par ou en vertu d'une disposition législative, d'une servitude d'utilité publique ou d'une restriction d'un droit de propriété dans l'intérêt général ne confèrent en principe pas un droit à une indemnité au propriétaire du fonds (Cass., 16 mars 1990, *Pas.*, 1990, I, n° 427; CEDH, 25 juin 2015, *Couturon c. France*, §§ 34 à 43).

B.31.2. Une indemnité n'est requise que lorsque et dans la mesure où les effets de la servitude d'utilité publique ou la restriction du droit de propriété du groupe de citoyens ou d'institutions qui en font l'objet excèdent la charge qui peut être imposée dans l'intérêt général à un particulier.

B.32.1. Les dispositions attaquées visent à protéger des zones naturelles de valeur. Elles poursuivent donc un objectif d'intérêt général et contribuent à la protection du droit à un environnement sain, qui doit être garanti en vertu de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution. En ce qu'elles indiquent dans quels cas des restrictions du droit de propriété peuvent, le cas échéant, être imposées aux propriétaires de prairies permanentes historiques, ces dispositions satisfont également à l'exigence selon laquelle ces restrictions sont prévues par la loi.

B.32.2. Le fait que les dispositions attaquées ne contiennent pas explicitement un régime d'indemnisation n'empêche pas que le juge, dans le cadre de mesures concrètes qui limiteraient la liberté d'exploitation du propriétaire, examine si, en vertu du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, une indemnité doit être octroyée.

En cas de silence du législateur, il appartient au juge d'appliquer le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques et de prendre en compte tous les éléments concrets d'intérêt public et privé, ainsi que les attentes raisonnables des citoyens en ce qui concerne la solidarité qui leur est demandée (Cass., 24 juin 2010, Pas., 2010, n° 453).

B.33. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.32.2, le moyen unique, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.34.1. Les deuxième et troisième branches du moyen unique portent sur l'article 9bis du décret sur la conservation de la nature, qui règle la procédure d'élaboration de la carte des prairies permanentes historiques.

B.34.2. Selon les parties requérantes, les dispositions attaquées seraient contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique, en ce que les observations relatives au projet de carte des prairies permanentes historiques, qui peuvent être introduites au cours de l'enquête publique, peuvent uniquement porter sur le fait de savoir si une prairie permanente historique désignée provisoirement satisfait ou non aux critères scientifiques tels qu'ils sont mentionnés à l'article 9bis, § 1er, du décret sur la conservation de la nature, alors que ce paragraphe ne mentionne aucun critère

scientifique. Les parties requérantes estiment par ailleurs que le délai de 60 jours dont dispose le public pour faire valoir ses griefs serait trop court et que les réclamants seraient obligés d'étayer scientifiquement leurs griefs. Les dispositions attaquées seraient ainsi contraires à l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6 de la directive 2001/42/CE et avec les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus.

B.35.1. Le principe de la sécurité juridique interdit au législateur de porter atteinte sans justification objective et raisonnable à l'intérêt qu'ont les sujets de droit à être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes.

B.35.2. Contrairement à ce que font valoir les parties requérantes, la carte des prairies permanentes historiques ne peut pas être considérée comme un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE, étant donné qu'elle ne constitue pas le cadre de l'octroi de futurs permis afférents à des projets et qu'il ne s'agit pas d'un plan qui peut avoir des effets importants sur l'environnement, de sorte que les dispositions attaquées ne doivent pas être contrôlées au regard de l'article 6 de cette directive. L'article 8 de la Convention d'Aarhus ne s'applique pas davantage à l'établissement d'une telle carte scientifique.

B.35.3. L'article 7 de la Convention d'Aarhus prévoit l'obligation de soumettre « l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement » à une procédure de participation dont il détermine certaines modalités. Plus précisément, il convient de prendre des dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration de ces plans, dans un cadre transparent et équitable, après avoir fourni au public les informations nécessaires.

B.36.1. Le Gouvernement flamand reconnaît que l'absence de critères scientifiques dans l'article 9bis, § 1er, du décret sur la conservation de la nature est due à un oubli.

Cet oubli a dans l'intervalle été réparé par l'article 42 du décret du 18 décembre 2015 portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature, d'agriculture et d'énergie, qui modifie l'article 9*bis* du décret sur la conservation de la nature :

« A l'article 9*bis* du même décret, inséré par le décret du 9 mai 2014, les modifications suivantes sont apportées :

1° le paragraphe 1er est remplacé par ce qui suit :

‘ § 1er. Pour la protection des prairies permanentes historiques, mentionnées à l'article 9, § 1er, troisième alinéa, 3°*bis*, le Gouvernement flamand arrête provisoirement un projet de carte basé sur des critères scientifiques sur la base d'une proposition de l'Institut. ’;

[...] ».

B.36.2. Cette rectification n'empêche toutefois pas que l'article 9*bis* du décret sur la conservation de la nature, inséré par l'article 80 du décret du 9 mai 2014, a déjà eu des effets juridiques. Par arrêté du Gouvernement flamand du 26 septembre 2014, il a été procédé à une désignation provisoire des prairies permanentes historiques dans la région agricole des Polders, en exécution de l'article 9*bis*, § 1er, du décret sur la conservation de la nature. Ces projets de cartes ont ensuite été soumis à une enquête publique, comme le prévoit l'article 9*bis*, § 6, du même décret. Par arrêté du Gouvernement flamand du 27 novembre 2015, les cartes des prairies permanentes historiques situées dans la région agricole des Polders ont été fixées définitivement et les dispositions de protection y relatives ont été arrêtées.

B.36.3. La lacune dans la disposition attaquée n'a toutefois pas pu porter atteinte aux droits des intéressés. Contrairement à ce que font valoir les parties requérantes, le législateur décréteur n'avait en effet pas l'intention de définir dans l'article 9*bis*, § 1er, du décret sur la conservation de la nature les critères scientifiques qui sont à la base du projet de carte, mais bien de préciser que la désignation provisoire des prairies permanentes historiques doit se faire sur la base de critères scientifiques.

B.36.4. L'article 9*bis* du décret sur la conservation de la nature, tel qu'il a été inséré par l'article 80 du décret du 9 mai 2014, ne viole dès lors pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique.

B.37. Par la disposition attaquée, le Gouvernement flamand est chargé d'établir une carte des prairies permanentes historiques, fondée sur une étude scientifique et devant constituer pour l'avenir la base de la protection de ces prairies. A la lumière de cet objectif, il n'est pas dénué de justification raisonnable qu'au cours de l'enquête publique, seules puissent être introduites des observations quant au fait de savoir si une prairie désignée provisoirement satisfait ou non aux critères scientifiques qui fondent cette carte. Dans ce contexte, le délai de 60 jours pour introduire une réclamation n'apparaît dès lors pas déraisonnable.

B.38. Le moyen unique, en ses deuxième et troisième branches, n'est pas fondé.

COPIE NON CORRIGÉE

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles 40 à 43, 45 à 48 et 78 du décret de la Région flamande du 9 mai 2014 modifiant la réglementation relative à la nature et aux forêts, dans la mesure où ces dispositions ne prévoient pas la participation du public dans les cas décrits en B.21.7 ni n'habilitent le Gouvernement flamand à la prévoir;

- sous réserve des interprétations mentionnées en B.17.2 et B.32.2, rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 28 avril 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot