

Numéro du rôle : 6953
Arrêt n°145/2019 du 17 octobre 2019

ARRÊT

En cause : le recours en annulation des articles 94, 111, 133 et 151 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire », introduit par l'ASBL « Natuurpunt » et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 juin 2018 et parvenue au greffe le 19 juin 2018, un recours en annulation des articles 94, 111, 133 et 151 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire [lire : en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement] » (publié au *Moniteur belge* du 20 décembre 2017, deuxième édition) a été introduit par l'ASBL « Natuurpunt », l'ASBL « Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen », l'ASBL « Greenpeace Belgium », l'ASBL « World Wide Fund for Nature Belgium », l'ASBL « Bos+ Vlaanderen », l'ASBL « Vogelbescherming Vlaanderen », l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatago », l'ASBL « Milieufront Omer Wattez », l'ASBL « Aktiegroep Leefmilieu Rupelstreek » et l'ASBL « Limburgse Milieukoepel », assistées et représentées par Me J. Verstraeten, avocat au barreau de Louvain.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », Hugo Bogaerts, André Didden, Denis Malcorps, Jan Creve, Annick Meurant, Jan Stevens, Guy Van Loon, Dirk Bus et Pascal Malumgré, assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 15 mai 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et M. Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 5 juin 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 5 juin 2019.

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 -

A.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 94, 111, 131 et 151 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement (ci-après : le décret du 8 décembre 2017).

Quant à la recevabilité

A.2. Le Gouvernement flamand ne conteste pas l'intérêt des parties requérantes et des parties intervenantes.

A.3.1. Le Gouvernement flamand conteste partiellement la recevabilité du recours, faute de griefs. Les griefs des parties requérantes portent uniquement sur le régime des zones agricoles d'intérêt paysager, instauré par l'article 94, attaqué, du décret (premier moyen), sur la modification, opérée par l'article 111, 1°, de la notion de « décision définitive » au sens du décret du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement » (ci-après : le décret du 25 avril 2014) (deuxième moyen), ainsi que sur la règle, instaurée par les articles 133, 2°, et 151, 3°, selon laquelle, sauf exception, le public concerné ne peut introduire un recours (administratif ou juridictionnel) que s'il a formulé un point de vue, une remarque ou une objection durant l'enquête publique (troisième moyen).

Le Gouvernement flamand conteste ensuite partiellement la recevabilité des moyens pour cause d'incompétence de la Cour, en ce que le contrôle direct des dispositions attaquées au regard de dispositions internationales est invoqué et faute d'exposé en ce qui concerne certains moyens.

A.3.2. Les parties requérantes font valoir que les moyens sont recevables parce qu'elles invoquent toujours les dispositions internationales en combinaison avec les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution et parce qu'elles exposent à suffisance chaque moyen.

A.3.3. Selon le Gouvernement flamand, dans la mesure où les parties requérantes tentent encore, dans leur mémoire en réponse, de préciser pourquoi certaines dispositions conventionnelles seraient violées, il convient de constater que ces précisions sont tardives, dès lors qu'elles ne figurent pas dans la requête.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen (article 94 du décret du 8 décembre 2017)

A.4.1. Le premier moyen est pris de la violation, par l'article 94 du décret du 8 décembre 2017, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 2, 3, 5, 6 et 11 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), avec l'article 11 de 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 » (ci-après : la directive 2011/92/UE) et avec les articles 7 et 8 de la Convention 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).

L'article 94, attaqué, du décret du 8 décembre 2017 modifie l'application de la prescription du plan de secteur « zone agricole d'intérêt paysager », telle qu'elle est contenue dans l'article 15.4.6.1., alinéa 2, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 « relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur » (ci-après : l'arrêté royal du 28 décembre 1972). Selon les parties requérantes, cette modification peut s'expliquer, par la jurisprudence défavorable des juridictions administratives en ce qui concerne l'application de cette prescription.

Les parties requérantes estiment qu'avant de modifier une prescription d'un plan de secteur, une autorité planificatrice doit en principe élaborer un plan d'exécution spatial. Cette procédure offre aussi bien des garanties matérielles pour les intéressés en ce qui concerne l'évaluation environnementale des modifications envisagées que des garanties procédurales quant à la participation au cours de la procédure d'établissement du plan d'exécution dans lequel la destination applicable du plan de secteur est modifiée et au contrôle juridictionnel des modifications planologiques apportées à la législation en vigueur.

En ne précisant pas la prescription du plan de secteur dans un plan d'exécution spatial, mais en la modifiant par la norme attaquée, le législateur décrétoal a soumis le développement d'une zone agricole d'intérêt paysager à un traitement autre que celui auquel le développement de zones relevant d'autres prescriptions du plan de secteur. Les parties requérantes estiment que cette différence de traitement implique pour les justiciables une

restriction de leur droit de participation au processus décisionnel (première branche), de leur droit à une évaluation des incidences sur l'environnement (deuxième branche) et de leur droit de soumettre les modifications à un contrôle juridictionnel approfondi (troisième branche), sans qu'existe une justification raisonnable pour ce faire.

A.4.2. Le Gouvernement flamand observe tout d'abord que l'article 94 du décret du 8 décembre 2017 ne peut être considéré ni comme une « modification » de la prescription du plan de secteur visée à l'article 15.4.6.1. de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, pour les « zones agricoles d'intérêt paysager », ni comme un ajout. La disposition attaquée vise uniquement à réaffirmer la prescription du plan de secteur pour les « zones agricoles d'intérêt paysager » et à préciser davantage la manière dont cette disposition doit être appliquée dans le cadre de l'octroi de permis.

Le législateur décrétaal ne fait que rappeler le principe général selon lequel, dans les « zones agricoles d'intérêt paysager », peuvent être accomplis tous les actes et travaux qui correspondent à la destination donnée par la teinte de fond. Pour le surplus, la disposition attaquée précise la condition prévue à l'article 15.4.6.1., selon laquelle les actes et travaux « ne mettent pas en péril la valeur esthétique du paysage ». Cette précision s'imposait, eu égard à l'interprétation stricte, donnée par le Conseil d'État et par le Conseil pour les contestations des autorisations, dans laquelle il était devenu *de facto* quasiment impossible d'autoriser l'exécution de travaux de construction dans des zones agricoles d'intérêt paysager.

A.4.3. Les parties requérantes contestent la thèse du Gouvernement flamand, en ce que celui-ci néglige dans son argumentation une distinction importante entre les modifications formelles et les modifications matérielles.

En ce qui concerne les modifications formelles, il observe que l'article 94 attaqué a modifié le Code flamand de l'aménagement du territoire, par l'ajout d'un nouvel article 5.7.1., § 1er.

En ce qui concerne les modifications matérielles, l'on ne saurait suivre le Gouvernement flamand lorsqu'il estime que l'article 94 ne fait que confirmer la portée initiale de la prescription et préciser son application. L'application de cette prescription du plan de secteur a été précisée dans la jurisprudence des juridictions administratives, qui ont développé un double critère; dans le cadre de l'application de celui-ci, la présence de mesures atténuantes est considérée, en ce qui concerne le critère esthétique, comme une atteinte à la valeur esthétique du paysage. L'article 94 prévoit toutefois que de telles mesures atténuantes peuvent précisément être prises en considération lors de la mise en balance relative à la conformité au paysage de la demande dans la zone concernée, de sorte que les critères de contrôle que la jurisprudence administrative déduit de la prescription du plan de secteur sont modifiés.

L'article 94 modifie dès lors formellement le Code flamand de l'aménagement du territoire et matériellement la manière dont les demandes de permis seront contrôlées au regard de l'article 15.4.6.1. de l'arrêté royal du 28 décembre 1972.

A.4.4. Le Gouvernement flamand ne conteste pas que le législateur décrétaal ait légiféré formellement en adoptant l'article 94 attaqué et que les parties requérantes soient recevables à articuler des griefs contre l'article 94. Mais le fait que l'article 94 attaqué dérogerait aux « critères de contrôle que la jurisprudence administrative déduit de la prescription du plan de secteur » ne signifie pas que la prescription du plan de secteur visée à l'article 15.4.6.1. de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 en ce qui concerne les « zones agricoles d'intérêt paysager » aurait été matériellement modifiée. Le législateur décrétaal a juste voulu préciser les conditions essentielles qui doivent être respectées lors de l'appréciation du « critère esthétique » visé à l'article 15.4.6.1. dans le cadre d'une demande de permis, sans qu'il soit en outre porté la moindre atteinte à la portée initiale de l'article 15.4.6.1.

A.5.1. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que, par l'article 94 attaqué, le législateur décrétaal a modifié la prescription du plan de secteur « zone agricole d'intérêt paysager », de sorte que le niveau de protection de toutes les zones qui relèvent de cette prescription du plan de secteur diminue. La norme attaquée est applicable, selon les estimations, à 335 600 hectares, de sorte que cette norme a une lourde incidence sur l'environnement. Une telle mesure nécessite donc la réalisation d'une étude des incidences qu'elle a sur l'environnement, pour pouvoir correctement évaluer ses conséquences.

Selon les parties requérantes, l'article 94 relève de l'application de la directive 2001/42/CE, de sorte qu'il faut examiner si, lorsqu'il a adopté l'article 94, le législateur décrétaal a respecté les obligations contenues dans la

directive 2001/42/CE. L'article 3, paragraphe 1, de cette directive dispose qu'une évaluation environnementale doit être effectuée pour les plans et programmes visés à l'article 3, paragraphes 2, 3 et 4. Étant donné que l'article 94 du décret du 8 décembre 2017 peut être considéré comme un « plan ou programme » au sens de l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE et qu'il satisfait, matériellement, aux conditions que l'article 3 de la directive précitée impose à ces plans et programmes, il peut être conclu que l'adoption de l'article 94 est soumise à l'obligation d'évaluation environnementale.

L'article 94 fait naître entre des situations analogues une différence de traitement qui n'est pas fondée sur un critère objectif et qui n'est pas raisonnablement justifiée. Le justiciable ayant des intérêts dans une « zone agricole d'intérêt paysager » perd les droits qu'offre l'établissement d'un plan d'exécution spatial en ce qui concerne le rapport d'incidences sur l'environnement, sans que la baisse de ce niveau de protection contribue à l'objectif poursuivi, qui est de remédier à la prétendue quasi-inconstructibilité de fait des zones agricoles d'intérêt paysager. En effet, c'est le contrôle strict réalisé par les juridictions administratives au regard du critère esthétique de la prescription du plan de secteur qui, selon le législateur décrétoal, a conduit à la prétendue inconstructibilité, et non l'organisation d'un rapport d'incidences sur l'environnement.

A.5.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que l'article 94, attaqué, du décret du 8 décembre 2017 ne relève pas de l'application de la directive 2001/42/CE, de sorte que l'obligation de procéder à une évaluation environnementale n'est en aucun cas applicable. L'article 94 ne peut être considéré comme un « plan » ayant des incidences notables sur l'environnement, puisque le régime attaqué ne contient pas le moindre changement d'affectation et qu'il n'ajoute pas davantage de nouveaux critères ou de nouvelles conditions sur la base desquels une autorité qui délivre les permis prend une décision au sujet d'une demande de permis.

L'application de l'article 94 n'a pas en soi d'incidences notables sur l'environnement. En effet, il ne constitue pas un blanc-seing pour autoriser des projets qui sont présumés avoir des incidences notables sur l'environnement. L'article 94 attaqué n'a pas pour conséquence que tout projet situé dans une zone agricole d'intérêt paysager doit être réputé pouvoir faire l'objet d'un permis ou que toute décision relative au permis résistera dorénavant au contrôle de légalité opéré par les juridictions administratives. Une appréciation concrète est toujours requise. Le législateur décrétoal a raisonnablement pu estimer qu'une évaluation environnementale n'était pas nécessaire. En raison de la portée limitée de l'article 94, qui ne porte pas d'atteinte fondamentale à la destination de la zone et qui contient seulement une précision de ce que prévoyait déjà à l'origine l'article 15.4.6.1. de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, il n'est pas nécessaire d'appliquer cette garantie procédurale spécifique.

Selon le Gouvernement flamand, la différence de traitement est raisonnablement justifiée. Le régime attaqué poursuit un but légitime, à savoir promouvoir la sécurité juridique, en rendant l'application de la prescription du plan de secteur « zone agricole d'intérêt paysager » à nouveau conforme à la *ratio legis* de la disposition initiale. Le but n'est donc pas d'établir de nouvelles prescriptions en matière d'urbanisme dans une ou plusieurs zones préalablement délimitées, mais bien de préciser, par la voie d'une règle juridique générale et abstraite, comment l'article 15.4.6.1. de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 doit être interprété et quels sont les éléments dont on peut tenir compte lors de l'appréciation d'une demande de permis. Une telle mise en balance était prévue sur la base de l'article 15.4.6.1, mais la disposition attaquée formule plus précisément comment celle-ci doit être réalisée.

En outre, selon le Gouvernement flamand, il ne saurait être question du moindre recul du niveau de protection juridique en ce qui concerne le rapport d'incidences sur l'environnement, parce que l'adoption de la disposition attaquée ne devait pas être soumise à une évaluation environnementale. Il faut également tenir compte du large pouvoir d'appréciation dont le législateur décrétoal dispose pour garantir, outre les autres objectifs politiques légitimes qu'il peut poursuivre, le droit à la protection d'un environnement sain.

A.5.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes répètent que l'article 94 du décret du 8 décembre 1972 relève effectivement de l'application de la directive 2001/42/CE.

La notion de « définition du cadre » contenue dans l'article 3, paragraphe 2, a), de la directive doit être interprétée au sens large, sur la base tant du contenu des programmes que de l'objectif que ceux-ci poursuivent. L'article 94 tend à simplifier l'attribution de permis pour des projets situés dans des zones agricoles d'intérêt paysager, ce que confirme le Gouvernement flamand. Il ne peut donc être admis que l'article 94 a seulement une portée limitée.

La Cour de justice considère l'évaluation environnementale comme un instrument important pour l'intégration de considérations environnementales dans la préparation et dans l'approbation de certains plans et programmes. La directive tend à assurer un degré de protection élevé, afin de promouvoir le développement durable, ce qu'il convient d'interpréter au sens large. La possibilité de procéder à une évaluation environnementale au niveau des projets ne fournit pas une justification légitime pour soustraire le régime de l'article 94 à une évaluation environnementale.

En ce qui concerne l'éventuelle violation de l'obligation de *standstill*, les parties requérantes observent que le Gouvernement flamand invoque un objectif d'intérêt général sur lequel repose le régime attaqué, mais qu'il ne précise pas en quoi une étude des incidences de ce régime sur l'environnement empêcherait ou rendrait excessivement difficile la réalisation de cet objectif. Les possibilités de participation dans le cadre des demandes de permis concrètes ne peuvent suffire pour satisfaire aux obligations de participation découlant de la directive précitée et de la Convention d'Aarhus.

A.5.4. Le Gouvernement flamand se réfère à deux arrêts récents de la Cour de justice de l'Union européenne (C-671/16, 7 juin 2018, et C-160/17, 7 juin 2018) et constate que les régimes condamnés dans ces arrêts ne sont nullement comparables à l'article 94 présentement attaqué.

A.6.1. Dans la deuxième branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que la modification de la prescription du plan de secteur « zone agricole d'intérêt paysager » a été opérée sans que le public concerné ait été consulté, de sorte que le droit de participation des justiciables est violé. Les parties requérantes répètent que l'article 94 attaqué du décret du 8 décembre 2017 relève de l'application de la directive 2001/42/CE, de sorte que non seulement la directive précitée, mais également les articles 3, 7 et 8 de la Convention d'Aarhus sont violés. L'article 94 crée une différence de traitement qui ne repose pas sur un critère objectif et qui n'est pas raisonnablement justifiée, et le droit à un environnement sain est violé.

A.6.2. En ce qui concerne la deuxième branche du premier moyen, le Gouvernement flamand constate que l'article 94 attaqué ne relève pas de l'application de la directive 2001/42/CE et de la Convention d'Aarhus et que le droit de participation n'est pas applicable au niveau d'une norme législative. Un régime décretaal qui vise uniquement à reconformer l'objectif initial du législateur et à préciser les modalités d'application de ce régime ne saurait être considéré comme un « plan » ou un « programme » relatif à l'environnement au sens de l'article 7 de la Convention d'Aarhus. En soi, le régime attaqué n'a aucune incidence sur l'environnement et des motifs d'intérêt général susceptibles de justifier pareille mesure existent.

Selon le Gouvernement flamand, il faut en tout cas constater qu'il n'est pas question d'une limitation disproportionnée des possibilités de participation. La délivrance d'un permis d'environnement dans une zone agricole d'intérêt paysager reste, à divers moments, soumise à d'importantes possibilités de participation pour le citoyen, ce qui permet donc à ce dernier de faire entendre sa voix dans la procédure d'autorisation. Il ne saurait dès lors être question d'une violation du principe d'égalité.

A.6.3. Selon les parties requérantes, une participation au niveau du projet ne permet pas au public de donner son opinion sur les modifications apportées dans le cadre du contrôle de la prescription du plan de secteur à proprement parler. Ce raisonnement vaut également en ce qui concerne les obligations contenues dans l'article 7 de la Convention d'Aarhus. Il convient de donner au public des dispositions pratiques et autres de participation, dans un cadre transparent et équitable, après que le public a reçu les informations nécessaires. L'article 94 du décret du 8 décembre 2017 conduit à la suppression non suffisamment compensée ni raisonnablement justifiée de garanties matérielles et procédurales.

A.7.1. La troisième branche du premier moyen est prise de la violation du principe d'égalité, en ce que la modification de la prescription du plan de secteur a été apportée par décret et en ce que le contrôle de cette violation a été soustrait au Conseil d'État, alors que celui-ci est compétent pour contrôler la légalité d'autres instruments planologiques dans lesquels des prescriptions de plan de secteur sont modifiées.

Selon les parties requérantes, il découle de l'article 11 de la directive 2001/42/CE qu'une évaluation environnementale au niveau du plan doit satisfaire aux exigences des autres législations du droit de l'Union, parmi lesquelles les prescriptions de la directive 2011/92/UE du 13 décembre 2011, ce qui implique que les membres du public concerné doivent avoir la possibilité d'introduire un recours devant un tribunal ou devant un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, en vue de contester la validité matérielle ou formelle d'une

décision, d'un acte ou d'une omission. En vertu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, il est admis que le Conseil d'État est compétent pour contrôler le respect de l'obligation en matière d'évaluation environnementale lors de l'établissement des plans d'exécution spatiaux. L'article 94 du décret du 8 décembre 2017 constitue toutefois une disposition décrétole, de sorte qu'il est soumis au contrôle de la Cour. L'étendue du contrôle de la Cour ne peut toutefois être assimilée à celle du contrôle du Conseil d'État, de sorte que ce contrôle ne suffit pas pour satisfaire aux exigences en matière de contrôle juridictionnel, lorsque les projets relèvent de l'application de la directive (arrêt de la Cour n° 144/2012 du 22 novembre 2012). Les citoyens ont également droit, dans ce cadre, à un contrôle formel et matériel exhaustif des mesures qui relèvent de l'obligation d'évaluation environnementale prévue par la directive 2001/41/CE, au sujet de laquelle la Cour indique toutefois ne pas pouvoir l'exécuter, alors que le Conseil d'État peut effectivement effectuer un tel contrôle.

Les parties requérantes n'aperçoivent pas en quoi le fait de soustraire au Conseil d'État le contrôle des modifications apportées à la prescription du plan de secteur contribue à la réalisation du but poursuivi, à savoir remédier à la prétendue quasi-inconstructibilité de fait dans une zone agricole d'intérêt paysager. Le législateur décrétole ne fournit aucune précision à cet égard.

A.7.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que la référence à l'arrêt n° 144/2012 n'est pas pertinente, dès lors que cet arrêt porte sur la problématique des validations décrétoles de projets d'infrastructure. Une telle validation législative vise à soustraire des litiges pendants ou à venir à la compétence du Conseil d'État et des cours et tribunaux. En l'espèce, il n'est pas question d'un tel motif. Du reste, le régime attaqué offre une garantie supplémentaire aux justiciables, étant donné qu'il contient une obligation de motivation plus stricte pour l'autorité qui délivre les permis.

Le Gouvernement flamand fait valoir que les justiciables ne sont pas privés de l'accès au juge et que cet accès n'est pas rendu exagérément difficile. La Cour est en effet compétente pour examiner si le législateur décrétole a violé les garanties consacrées par les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution. La Cour est également compétente pour examiner, dans le cadre de son contrôle de normes législatives au regard des normes de référence précitées, si les dispositions soumises à sa censure sont compatibles avec les normes de droit international qui lient la Belgique et avec le droit de l'Union européenne, dont la violation est invoquée en combinaison avec les dispositions constitutionnelles précitées. Rien n'empêche les parties requérantes de développer leurs griefs à l'encontre du régime attaqué.

A.7.3. Les parties requérantes répondent que les travaux préparatoires constatent expressément que le but consiste à réduire le nombre d'annulations obtenues avec succès auprès des juridictions administratives, de sorte qu'il n'est nullement question d'une obligation de motivation plus stricte, contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand.

A.7.4. Le Gouvernement flamand souligne que le but poursuivi par l'article 94 n'est pas de réduire le nombre d'« annulations obtenues avec succès », mais bien d'offrir une sécurité juridique en rendant l'application de la prescription du plan de secteur à nouveau conforme à l'objectif initial du législateur. Le but n'est nullement de soustraire des litiges pendants ou à venir à la compétence du Conseil d'État ou du Conseil pour les contestations des autorisations.

En ce qui concerne le deuxième moyen (article 111 du décret du 8 décembre 2017)

A.8. Le deuxième moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10, 11 et 23, 4°, de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 2 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 4, paragraphe 1, et 25, paragraphe 1, de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 « relative aux émissions industrielles » (ci-après : la directive 2010/75/UE) et avec les principes généraux de l'État de droit, parmi lesquels le droit à l'exécution effective des décisions de justice.

L'article 111 du décret du 8 décembre 2017 ajoute une disposition à l'article 2, alinéa 1er, 4°, du décret du 25 avril 2014. Le législateur décrétole flamand a estimé qu'il n'était pas clairement déterminé à quel moment une décision concernant un permis d'environnement reçoit un caractère définitif, en particulier après que le Conseil d'État a rendu un arrêt de suspension ou un arrêt d'annulation. En a découlé la nécessité de compléter la notion de « décision définitive » visée à l'article 2 du décret du 25 avril 2014, en vue de renforcer la sécurité juridique des intéressés. Le législateur décrétole a estimé qu'il était souhaitable qu'une exploitation qui avait fait l'objet d'un permis d'environnement en première et en seconde instances administratives, mais dont le permis a été

ensuite annulé par une juridiction administrative, puisse être poursuivie jusqu'à ce que l'autorité qui accorde les permis prenne une nouvelle décision quant à la demande de renouvellement ou de conversion du permis obtenu.

La disposition attaquée permet la poursuite de l'exploitation de l'établissement incommode après un premier arrêt d'annulation rendu par le Conseil pour les contestations des autorisations, soit dans le délai dans lequel le Conseil pour les contestations des autorisations ordonne à l'autorité compétente de prendre une nouvelle décision. Ce n'est qu'après un deuxième arrêt d'annulation rendu par le Conseil pour les contestations des autorisations ou en l'absence d'une nouvelle décision de l'autorité compétente dans les cinq mois de la première décision du Conseil pour les contestations des autorisations que le droit décretaal de poursuivre l'exploitation s'éteint.

A.9.1. Dans une première branche du deuxième moyen, les parties requérantes invoquent la violation du principe d'égalité, lu en combinaison avec « un des principes fondamentaux de l'État de droit » et avec « le droit à un procès équitable ». La disposition attaquée modifie la définition de la notion de « décision définitive » contenue dans le décret du 25 avril 2014. Une première annulation par le Conseil pour les contestations des autorisations laisse subsister le droit d'exploitation; il n'est question d'une décision définitive qu'après une seconde annulation. Un tel système permet la poursuite de l'exploitation d'une installation classée malgré l'existence d'une décision d'une juridiction administrative qui a annulé, pour cause d'illégalité, le permis d'environnement obtenu antérieurement. L'arrêt d'annulation n'aura dès lors pas d'effet pour l'exploitant de l'installation classée, et ce jusqu'à ce que l'autorité administrative compétente prenne une nouvelle décision quant à la demande de renouvellement (article 70 du décret du 25 avril 2014) ou de conversion (article 390 du même décret) du permis d'environnement obtenu antérieurement. Or, l'importance de l'exécution des arrêts des juridictions administratives ne saurait être sous-estimée (jurisprudence du Conseil d'État, de la Cour et de la Cour européenne des droits de l'homme).

L'article 111 attaqué prévoit dès lors une dérogation au principe de la force de chose jugée d'un arrêt du Conseil pour les contestations des autorisations, avec une incidence sur les garanties procédurales dont bénéficie normalement un tiers intéressé lorsqu'il introduit un recours en annulation. Il est ainsi créé une différence de traitement injustifiée entre des décisions qui concernent un renouvellement ou une conversion et des décisions qui concernent d'autres actes administratifs.

Le législateur décretaal estime qu'un droit décretaal d'exploitation est justifié, en ce qu'il concerne des installations ayant été autorisées pour lesquelles l'exploitant a demandé à temps un renouvellement ou une conversion du permis. Le législateur décretaal souligne également les lourdes conséquences financières subies par certaines entreprises par suite de la cessation temporaire de leur exploitation, alors qu'elles ont finalement, au terme de longues procédures, obtenu une autorisation. Les parties requérantes estiment toutefois que ces motifs ne sont pas susceptibles de justifier le droit d'exploitation prévu par le décret.

Les parties requérantes n'aperçoivent pas pourquoi l'obtention ou non d'un permis en première et en seconde instances administratives devrait permettre aux exploitations de poursuivre provisoirement leurs activités après un arrêt d'annulation du Conseil pour les contestations des autorisations. L'obtention d'un permis en première et en seconde instances administratives n'offre aucune garantie de protection contre les nuisances excessives de l'exploitation. Le législateur décretaal semble partir du principe que l'obtention du renouvellement ou de la conversion d'une autorisation pour une exploitation qui a déjà fait l'objet d'une autorisation concerne un acte purement procédural, de sorte que la continuité de l'exploitation au cours de la procédure est justifiée. Une demande de renouvellement doit être contrôlée au regard de l'affectation planologique des parcelles et les demandes de conversion d'une autorisation sont traitées dans leur intégralité.

Selon les parties requérantes, les prétendues lourdes conséquences financières peuvent du reste difficilement justifier la différence de traitement. En effet, l'on peut se demander dans quelle mesure ces conséquences diffèrent des conséquences financières pour d'autres entreprises qui ne relèvent pas du droit décretaal de poursuivre l'exploitation.

A.9.2. Le Gouvernement flamand constate que les parties requérantes se semblent pas s'opposer à la possibilité temporaire de poursuivre l'exploitation de certaines installations ou activités classées. Les parties requérantes semblent uniquement critiquer l'article 111, attaqué, en ce qu'il prévoit aussi la possibilité de poursuivre temporairement l'exploitation d'installations ou d'activités classées après une première annulation par le Conseil pour les contestations des autorisations.

Le Gouvernement flamand observe ensuite que les parties requérantes ne tiennent pas suffisamment compte de ce que la possibilité, prévue par l'article 111, de poursuivre l'exploitation concerne deux situations très spécifiques, à savoir les cas dans lesquels le titulaire d'un permis a demandé le renouvellement ou la conversion d'un permis. En principe, tant le renouvellement que la conversion d'un permis ont pour objet les mêmes activités soumises à autorisation que les activités qu'exerce l'exploitant jusqu'au moment où il introduit la demande. Au moment de la demande de conversion ou de renouvellement, le droit d'exploitation redevient précaire, dès lors que le titulaire du permis peut être confronté à un refus de renouvellement du permis temporaire ou de la conversion de l'autorisation écologique en un permis d'environnement permanent. Ceci peut donner lieu à de longues procédures. L'article attaqué vise dès lors à préserver la continuité de l'exploitation de ces établissements dans l'attente d'une décision définitive concernant une demande de renouvellement ou de conversion. Le législateur décrétoal a ainsi recherché un compromis entre les intérêts de l'exploitant et ceux du public concerné. Cette situation diffère donc fondamentalement de celle dans laquelle un justiciable est confronté à un autre acte administratif. Dans ces situations, l'exploitant n'exerce par définition pas encore les activités soumises à autorisation pour lesquelles il introduit une demande. Les situations évoquées par les parties requérantes ne peuvent donc être utilement comparées, de sorte qu'il ne saurait être question d'une violation du principe d'égalité.

À supposer que la Cour estime néanmoins que les situations sont comparables, le Gouvernement flamand observe que la différence de traitement est pertinente et raisonnablement justifiée. L'article attaqué découle non pas de la décision du législateur décrétoal de court-circuiter les arrêts d'annulation du Conseil pour les contestations des autorisations, mais de son choix de trouver un équilibre, dans le cadre d'une problématique particulière en matière d'autorisations, entre les intérêts de l'exploitant et ceux du public concerné. L'intervention du législateur décrétoal renforce la sécurité juridique, dès lors que tous les intéressés savent exactement quand une décision relative au renouvellement ou à la conversion d'un permis au sens du décret du 25 avril 2014 doit être réputée définitive. L'application de l'article 111 ne constitue toutefois pas un blanc-seing pour continuer à exercer des activités nuisibles. Cette application est en effet soumise au respect de conditions strictes, de sorte que le droit de poursuivre l'exploitation est limité à ce qui est strictement nécessaire et vise uniquement à assurer la continuité de l'exploitation des activités autorisées.

A.9.3. Les parties requérantes observent tout d'abord que le Gouvernement flamand ne peut être suivi lorsqu'il affirme que le constat d'une illégalité dans un permis délivré à une exploitation qui a déjà accompli des actes soumis à autorisation diffère fondamentalement du cas d'une exploitation qui obtient un permis pour la première fois. Les exploitations pour lesquelles le permis d'environnement doit être renouvelé ou converti ne sont pas du tout liées par l'objet des décisions antérieures. Elles sont libres de solliciter, dans le cadre de la demande de renouvellement ou de conversion, une autorisation portant sur des activités supplémentaires ou sur une extension de leurs activités existantes. De surcroît, les autorités qui délivrent les permis peuvent, après un contrôle au regard du nouveau contexte factuel, juger inadmissibles des actes soumis à autorisation qui avaient été considérés comme admissibles par le passé. Des autorisations écologiques peuvent être délivrées pour une période maximale de vingt ans, délai pendant lequel le contexte factuel dans lequel se trouve l'établissement peut fondamentalement changer.

A.10.1. Dans la deuxième branche du deuxième moyen, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 4, paragraphe 1, et 25, paragraphe 1, de la directive 2010/75/UE, au motif que le droit décrétoal d'exploitation est également applicable aux exploitations qui relèvent de l'application de la directive 2010/75/UE, de sorte que le principe d'égalité, le droit à un environnement sain et le droit d'accès au juge sont violés.

La directive 2010/75/UE tend à prévenir, réduire et, dans la mesure du possible, éliminer la pollution causée par les activités industrielles. L'article 4 de la directive prévoit que les installations ne peuvent être exploitées que lorsqu'une autorisation a été délivrée. L'article 111 attaqué permet que des exploitations qui relèvent de l'application de la directive soient encore exploitées après l'annulation de leur autorisation, ce qui est contraire à l'article 4 précité. Le niveau de protection existant est ainsi considérablement réduit, ce qui n'est admissible qu'en présence de motifs d'intérêt général. Les parties requérantes estiment toutefois que les motifs invoqués par le législateur décrétoal ne sauraient être admis. Le fait qu'une exploitation soit autorisée n'exclut pas que celle-ci soit susceptible de causer des nuisances excessives pour son environnement, de sorte que la poursuite de l'exploitation après une décision d'annulation est de nature à nuire à l'environnement. En outre, des motifs purement financiers peuvent difficilement justifier une réduction du niveau de protection existant, d'autant que la réduction du niveau de protection concerne également des activités industrielles qui peuvent occasionner une pollution grave. Le respect des conditions environnementales générales et sectorielles et des

conditions environnementales particulières, en vigueur jusqu'alors, définies dans le permis, n'est pas non plus susceptible de justifier un tel recul.

Par ailleurs, les parties requérantes estiment que les justiciables n'ont pas la possibilité de demander à une juridiction de faire cesser l'exploitation dans l'attente d'une décision définitive après que le Conseil pour les contestations des autorisations a annulé le renouvellement ou la conversion du permis. Cette situation est contraire à l'article 25 de la directive 2010/75/UE, étant donné que cet article offre au public concerné la possibilité d'agir en justice contre un arrêté pris dans le cadre d'une procédure d'autorisation et de faire cesser l'exploitation dans l'attente d'une décision définitive. Il s'agit d'une limitation du droit d'accès au juge et d'un recul considérable du niveau de protection de l'environnement, sans qu'existent des motifs d'intérêt général qui le justifient.

Les exploitants d'installations qui relèvent de l'application de la directive 2010/75/UE et qui obtiennent, en première et en seconde instances administratives, un permis de conversion ou de renouvellement sont traités différemment des exploitants d'une nouvelle exploitation. La distinction établie a également une incidence sur les droits des tiers intéressés.

A.10.2. Le Gouvernement flamand constate que les griefs formulés par les parties requérantes sont essentiellement fondés sur les observations que la section de législation du Conseil d'État a faites au sujet de l'article 111 attaqué. Force est toutefois de constater que le législateur décrétoal a rencontré les observations de la section de législation du Conseil d'État, de sorte que la poursuite temporaire de l'exploitation n'est possible que dans les cas où l'exploitant disposait déjà d'un permis valable et qu'il a été décidé, en première et en seconde instances administratives, que rien ne s'opposait au renouvellement ou à la conversion du permis.

Le Gouvernement flamand estime que les parties requérantes donnent une ampleur excessive aux conséquences des normes attaquées. La prétendue impossibilité d'obtenir la cessation de l'exploitation concerne uniquement la période de cinq mois après la première annulation du permis par le Conseil pour les contestations des autorisations. Les parties requérantes perdent de vue que le droit décrétoal de poursuivre l'exploitation est soumis à un délai strict. Si, au terme de la période de cinq mois, aucune nouvelle décision n'est prise en ce qui concerne la demande de permis, la cessation de l'exploitation sera obtenue. Le droit d'accès au juge n'est aucunement entravé. Les justiciables sont en effet libres de former appel de la décision d'autorisation qui porte sur le renouvellement ou la conversion d'un permis existant. Les parties requérantes oublient également que, pour qu'il puisse être fait application de l'article 111, l'autorisation concernée doit avoir été délivrée tant en première qu'en seconde instances administratives.

Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes semblent également vouloir attacher une condition supplémentaire au droit d'exploitation d'installations incommodes au sens de la directive 2010/75/UE. Si le législateur européen exige l'existence d'une autorisation, les parties requérantes semblent exiger en outre que l'exploitation ne soit pas nuisible. Pareille position ne peut être suivie.

Le Gouvernement flamand fait valoir que si la Cour devait estimer que l'article 111 du décret du 8 décembre 2017 entraîne un recul considérable du niveau de protection juridique, ce recul tient à des motifs d'intérêt général. De manière globale, une intervention décrétoale renforce la sécurité juridique, dès lors que tous les intéressés savent dorénavant clairement quand une décision relative au renouvellement ou à la conversion d'un permis doit être considérée comme définitive au sens du décret du 25 avril 2014. Le régime attaqué offre également une sécurité juridique au demandeur d'un permis.

En ce qui concerne l'éventuelle inégalité de traitement en ce qui concerne le droit d'accès au juge, le Gouvernement flamand observe que ce grief a, en substance, une autre portée que la première branche du deuxième moyen. La différence de traitement entre, d'une part, les décisions définitives relatives à une demande de renouvellement ou de conversion et, d'autre part, les décisions définitives relatives à d'autres actes administratifs est raisonnablement justifiée.

A.10.3. Les parties requérantes répètent que les conditions fixées à l'article 111 du décret du 8 décembre 2017 ne rencontrent pas les objections relatives à la compatibilité avec la directive 2010/75/UE. L'article 4, paragraphe 1, de cette directive contient en effet une interdiction d'exploitation des installations qui relèvent de son application en l'absence d'une autorisation écrite d'exploiter une installation, interdiction à laquelle la

directive n'autorise pas d'exception sous la forme des conditions visées à l'article 111 du décret du 8 décembre 2017. Les installations visées par la directive, pour lesquelles le Gouvernement flamand reconnaît expressément que le droit d'exploitation décretaal est applicable, portent sur des industries lourdes de différents types de secteurs, dont une exploitation non autorisée durant cinq mois peut avoir des effets particulièrement négatifs pour l'environnement.

Le Gouvernement flamand interprète aussi erronément l'argumentation des parties requérantes lorsqu'il estime que les parties requérantes lient une condition supplémentaire au droit d'exploitation des installations incommodes au sens de la directive 2010/75/UE. L'obtention d'une autorisation constitue une garantie visant à prévenir et maîtriser la pollution par des exploitations polluantes et vise dès lors à limiter les nuisances occasionnées par les installations. Il n'est en aucun cas dit qu'une exploitation ne peut pas causer des nuisances; il est uniquement suggéré que les nuisances occasionnées seront plus difficiles à maîtriser et à éviter si une installation est exploitée sans autorisation.

Quant au troisième moyen (articles 133 et 151 du décret du 8 décembre 2017)

A.11. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par les articles 133 et 151 du décret du 8 décembre 2017, des articles 10, 11, 13 et 23, 4°, de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 9, paragraphes 2 et 3, de la Convention d'Aarhus et avec l'article 11 de la directive 2011/92/UE. Les dispositions attaquées prévoient que si une demande de permis d'environnement est traitée en première instance via la procédure d'autorisation ordinaire, le recours administratif et juridictionnel n'est possible que pour les membres du public concerné qui ont fait usage de leur droit de participation au cours de l'enquête publique, sauf quelques exceptions limitées.

Par son arrêt n° 46/2019 du 14 mars 2019, la Cour a annulé les articles 133, 2°, et 151, 3°, du décret du 8 décembre 2017, de sorte que le troisième moyen est actuellement sans objet.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 94, 111, 133 et 151 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire [lire : en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement] » (ci-après : le décret du 8 décembre 2017).

Quant à la recevabilité

B.2. Comme l'observe le Gouvernement flamand, les divers griefs formulés par les parties requérantes sont uniquement dirigés contre le régime instauré par l'article 94 en ce qui concerne la « zone agricole d'intérêt paysager » (premier moyen), contre la modification, opérée par l'article 111, 1°, de la notion de « décision définitive » au sens du décret du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement » (ci-après : le décret du 25 avril 2014)

(deuxième moyen) et contre la règle, instaurée par les articles 133, 2°, et 151, 3°, du décret du 8 décembre 2017, selon laquelle, sauf les exceptions mentionnées dans les dispositions attaquées, un membre du public concerné ne peut introduire un recours administratif ou juridictionnel que s'il a formulé un point de vue, une remarque ou une objection motivés durant l'enquête publique (troisième moyen).

B.3. En ce qui concerne le troisième moyen, les articles 133, 2°, et 151, 3°, attaqués, ont été annulés par la Cour dans son arrêt n° 46/2019 du 14 mars 2019.

Par conséquent, le troisième moyen est sans objet.

B.4.1. En ce qui concerne les deux autres moyens, le Gouvernement flamand soulève l'incompétence de la Cour, du fait du contrôle direct au regard de dispositions internationales et de principes généraux du droit, et pour cause d'absence d'exposé des griefs.

B.4.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui auraient été violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

B.4.3. Les dispositions internationales et principes généraux au regard desquels la Cour ne peut effectuer un contrôle direct sont invoqués en combinaison avec des dispositions constitutionnelles au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle direct, de sorte que toutes ces dispositions doivent être lues conjointement.

Il ressort en outre des mémoires introduits par le Gouvernement flamand qu'il a pu répondre adéquatement aux divers griefs formulés par les parties requérantes.

B.4.4. L'exception n'est pas fondée.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen (article 94 du décret du 8 décembre 2017)

B.5.1. L'article 94 du décret du 8 décembre 2017 dispose :

« Dans [le Code flamand d'aménagement du territoire], modifié en dernier lieu par le décret du 3 février 2017, il est ajouté au chapitre VII, ajouté sous l'article 93, un article 5.7.1 libellé comme suit :

‘ Art. 5.7.1. § 1er. La prescription, visée à l'article 15, 4.6.1, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur, est modifiée comme suit. Dans ces zones peuvent être exécutés tous les actes et travaux qui correspondent à l'usage prévu indiqué en couleur de base, ainsi que les actes et travaux destinés au développement ou à l'édification du paysage.

Lors de l'évaluation des demandes de permis, il est tenu compte des éléments paysagers caractéristiques et du développement paysager actuellement présents dans la zone. Dans ces zones, des actes et travaux ne peuvent être réalisés que s'il est démontré, sur la base d'une évaluation, que la demande est compatible avec la zone du point de vue paysager. Cette évaluation peut comprendre une description des mesures visant à promouvoir l'intégration paysagère, le cas échéant en ce qui concerne l'implantation, le gabarit, l'architecture, la nature des matériaux utilisés et l'habillement paysager, et peut également tenir compte des caractéristiques paysagères de l'atlas paysager établi, visé à l'article 4.1.1 du décret sur le patrimoine immobilier du 12 juillet 2013, et de la mesure dans laquelle le paysage est caractérisé par la présence de grappes de complexes industriels ou de bâtiments épars ou par la présence d'infrastructures linéaires.

§ 2. Si les zones visées au paragraphe 1er font partie d'un paysage patrimonial ou d'un paysage historico-culturel protégé au sens de l'article 2.1, 14° du Décret sur le patrimoine immobilier du 12 juillet 2013, des actes et travaux ne peuvent y être réalisés que s'il est démontré, sur la base d'une évaluation, que la demande ne met pas en danger les éléments paysagers caractéristiques et le développement paysager présents dans la zone. Cette évaluation comprend une analyse actuelle des éléments paysagers et patrimoniaux de la zone et une description des mesures visant à promouvoir l'intégration paysagère, le cas échéant en ce qui concerne l'emplacement, le gabarit, l'architecture, la nature des matériaux utilisés et l'habillement paysager.

§ 3. Si des mesures sont prévues dans la demande pour les zones visées aux paragraphes 1 ou 2, ou si des conditions d'intégration paysagère sont imposées dans le permis, il ne s'ensuit pas pour autant que la demande ne peut pas être intégrée dans la zone ou que la demande met en péril les éléments paysagers caractéristiques et le développement paysager de la zone. ' ».

B.5.2. L'article attaqué modifie la prescription du plan de secteur « zone agricole d'intérêt paysager » (article 15, 4.6.1., de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 « relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur » (ci-après : l'arrêté royal du 28 décembre 1972)).

Cette modification porte exclusivement sur le contrôle de la compatibilité avec les prescriptions urbanistiques et laisse intact le contrôle de la compatibilité avec le bon aménagement du territoire. Il est donc nécessaire que l'administration qui délivre les autorisations indique deux motivations distinctes dans sa décision, l'une concernant l'aspect esthétique et l'autre l'aspect de l'aménagement du territoire.

L'article 15, 4.6.1., de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 dispose :

« 4.6. La zone rurale peut faire l'objet des indications supplémentaires suivantes :

4.6.1. Les zones d'intérêt paysager sont des zones soumises à certaines restrictions destinées à la sauvegarde ou à la formation du paysage. Dans ces zones peuvent être accomplis tous les actes et travaux correspondant à la destination donnée par la teinte de fond pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la valeur esthétique du paysage ».

Il s'agit donc d'une prescription du plan de secteur qui constitue une indication supplémentaire pour les zones rurales, dont relèvent les zones agricoles, les zones forestières, les zones d'espaces verts, les zones de parcs et les zones d'isolement (article 2, 4.0., de l'arrêté royal du 28 décembre 1972), laquelle prévoit que peuvent être accomplis tous les travaux et actes autorisés dans des zones rurales ordinaires, pour autant qu'ils ne mettent pas en péril la valeur esthétique du paysage.

B.5.3. La jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil pour les contestations des autorisations déduit un double critère de l'article 15, 4.6.1., de l'arrêté royal du 28 décembre 1972, au regard duquel devait être contrôlée l'admissibilité de travaux de construction réalisés dans des zones agricoles d'intérêt paysager. Ce double critère comprend un critère planologique sur la base duquel l'autorité vérifie si les travaux à autoriser correspondent à la destination « zone agricole » et un critère esthétique sur la base duquel l'autorité vérifie si les travaux à autoriser correspondent aux exigences visant à la préservation du paysage.

B.5.4. Le législateur décrétoal estimait que tant le Conseil d'État que le Conseil pour les contestations des autorisations interprétaient la prescription du plan de secteur « de manière très conservatrice » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/1, p. 19), bien que la prescription du plan de secteur citée plus haut n'interdise pas l'autorisation de travaux et actes déterminés dans ces zones.

Selon le législateur décrétoal, la « zone agricole d'intérêt paysager » ne doit « nullement être considérée comme une zone exempte de constructions », mais « différents permis (y compris les autorisations écologiques) sont tout de même annulés » (*ibid.*, p. 19). Il est dès lors « devenu *de facto* pratiquement impossible de délivrer encore des permis d'urbanisme en vue de l'exécution de travaux de construction dans une zone agricole d'intérêt paysager » (*ibid.*, p. 117).

« Le présent décret tend donc à se rapprocher davantage de l'objectif initial du législateur » (*ibid.*, p. 19).

B.5.5. Les travaux préparatoires établissent comme principe général que

« peuvent être exécutés tous les actes et travaux qui correspondent à l'usage prévu indiqué en couleur de base, ainsi que les actes et travaux destinés au développement ou à l'édification du paysage. Lors de l'évaluation de demandes de permis, il doit être démontré, sur la base d'une évaluation, que les actes et travaux sont compatibles avec la zone [...]. Cette évaluation peut comprendre une description des mesures visant à promouvoir l'intégration paysagère, le cas échéant en ce qui concerne l'implantation, le gabarit, l'architecture, la nature des matériaux utilisés et l'habillement paysager, et peut également tenir compte de la mesure dans laquelle le paysage est caractérisé par la présence de grappes de complexes industriels ou de bâtiments épars ou par la présence d'infrastructures linéaires. Les bâtiments épars comprennent également les bâtiments industriels existants du demandeur du permis. Il est évident que s'il ne s'agit pas d'un des cas énumérés, cela ne signifie pas automatiquement que la demande ne peut pas être compatible avec la zone. Le paragraphe 1er renvoie à l'atlas paysager établi, tel qu'il est mentionné dans le décret relatif au patrimoine immobilier, comme l'un des éléments dont il peut être tenu compte lors de l'évaluation de la compatibilité paysagère.

Concernant les zones qui font partie d'un paysage patrimonial ou d'un paysage historico-culturel, un critère plus strict destiné à protéger au maximum ces paysages est utilisé lors de l'évaluation par rapport à celui qui est prévu par le paragraphe 1er, alinéa 2, en ce sens qu'il

faut démontrer que la demande ne met pas en péril les éléments paysagers caractéristiques et le développement paysager présents dans la zone [...].

Il est également indiqué explicitement que le fait de prévoir des mesures dans la demande ou le fait d'imposer des conditions d'intégration paysagère dans le permis n'impliquent pas que la demande ne puisse pas être compatible avec la zone » (*ibid.*, pp. 117-118).

B.6. Le premier moyen est pris de la violation, par l'article 94 du décret du 8 décembre 2017, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 2, 3, 5, 6 et 11 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), avec l'article 11 de 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 » (ci-après : la directive 2011/92/UE) 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).

L'article 94, attaqué, du décret du 8 décembre 2017 modifie la prescription du plan de secteur « zone agricole d'intérêt paysager » et cette modification serait apportée à la suite de la jurisprudence défavorable des juridictions administratives en ce qui concerne l'application de cette prescription du plan de secteur.

Les parties requérantes font valoir qu'avant de modifier une prescription de plan de secteur, une autorité planificatrice devrait, en principe, élaborer un plan d'exécution spatial. Cette procédure offre des garanties tant matérielles que procédurales. En précisant la prescription du plan de secteur non pas dans un plan d'exécution spatial, mais par une modification décrétole, le législateur décrétole a traité le développement de la « zone agricole d'intérêt paysager » différemment du développement de zones relevant d'autres prescriptions du plan de secteur.

Dans les première et deuxième branches, les parties requérantes font valoir que cette disposition décrétole relève de l'application de la directive 2001/42/CE et que son adoption devait faire l'objet d'une évaluation préalable des incidences sur l'environnement conformément aux directives précitées et de la participation visée aux articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus.

Dans les troisième, quatrième et cinquième branches, les parties requérantes font en particulier valoir que la disposition attaquée viole, en ce qui concerne son contenu, les dispositions invoquées dans le moyen. Dans la troisième branche, les parties requérantes font valoir qu'une modification d'une prescription de plan de secteur qui n'est pas concernée par l'article 94 se fait au moyen d'un plan d'exécution spatial et que, conformément aux dispositions en vigueur, elle est soumise à un rapport d'incidences sur l'environnement, afin que les justiciables soient informés des incidences sur l'environnement du changement d'affectation, alors que tel n'est pas le cas avec la disposition attaquée, de sorte que les justiciables ayant des intérêts dans la zone agricole d'intérêt paysager perdent les droits qu'implique l'établissement d'un plan d'exécution spatial en ce qui concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement, sans que la réduction du niveau de protection contribue à l'objectif fixé. Ceci ferait naître une différence de traitement qui ne repose pas sur un critère objectif et qui n'est pas raisonnablement justifiée. Dans la quatrième branche, les parties requérantes allèguent que le fait de soustraire la modification d'une prescription de plan de secteur à l'évaluation des incidences sur l'environnement entraîne un recul significatif du niveau de protection en matière d'environnement, sans qu'il existe pour ce faire des motifs d'intérêt général. Dans la cinquième branche, les parties requérantes invoquent qu'est ainsi instaurée, en ce qui concerne la participation du public, une différence de traitement qui ne repose pas sur un critère objectif et qui n'est pas raisonnablement justifiée.

B.7. Les dispositions mentionnées en B.6 contiennent des obligations relatives à l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales ou à la participation du public.

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

L'article 7 de la Convention d'Aarhus impose 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 adéquates doivent être prises, en vue de la participation du public, dans un cadre transparent et équitable, après qu'auront été fournies à ce public les informations nécessaires. L'article 8 de la même Convention prévoit 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 de 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 du possible.

B.8. Les parties requérantes font valoir, en particulier dans les première et deuxième branches du moyen, que la procédure d'adoption de la disposition attaquée devait faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement conformément aux directives mentionnées plus haut et de la participation visée aux articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus.

B.9.1. La disposition attaquée fait partie du chapitre VII (« Prescriptions du plan de secteur »), du titre V, inséré par le décret du 8 décembre 2017 dans le Code flamand de l'aménagement du territoire.

Comme il est dit en B.5.2, cette disposition attaquée modifie ainsi les prescriptions d'affectation des zones agricoles d'intérêt paysager figurant dans les plans de secteur, telles qu'elles avaient été interprétées jusqu'alors par le Conseil d'État et par le Conseil pour les contestations des autorisations.

Même si la disposition attaquée a donc des répercussions sur les plans de secteur applicables, elle ne saurait être considérée, qu'elle soit examinée séparément ou lue dans son contexte, comme un acte qui établit, « en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement », comme la Cour de justice de l'Union européenne a précisé la notion de « plans et programmes » visée à l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE (CJUE, 11 septembre 2012, C-43/10, *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.*, point 95; 27 octobre 2016, C-290/15, *D'Oultremont e.a.*, point 49; 7 juin 2018, C-671/16,

Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a., point 53; 7 juin 2018, C-160/17, *Thybaut e.a.*, point 54). À cet égard, la disposition est comparable à celle que la Cour a dû examiner dans son arrêt n° 33/2019 du 28 février 2019.

B.9.2. Le Code flamand de l'aménagement du territoire, dont la disposition attaquée ne constitue qu'une petite partie, ne saurait en effet être comparé aux mesures mentionnées dans l'arrêt n° 33/2019 au sujet desquelles la Cour de justice de l'Union européenne a jugé qu'elles doivent être considérées comme un « plan » ou un « programme » au sens de la directive 2001/42/CE, qu'il s'agisse d'une réglementation relative à la gestion durable de l'azote en agriculture (B.20.2 de cet arrêt), qui comprend un programme d'action pour des zones vulnérables adopté en vertu de la directive 91/676/CEE, d'un plan spécial visant l'aménagement des sols (B.20.3 de cet arrêt), d'un plan d'aménagement des sols destiné à une agglomération métropolitaine (B.20.5 de cet arrêt), d'un arrêté fixant pour une région des normes techniques, des conditions d'exploitation (notamment, les ombres stroboscopiques), des conditions relatives à la prévention des accidents et des incendies (entre autres, la mise à l'arrêt de l'éolienne), les normes de niveau sonore, la remise en état ainsi que la constitution d'une sûreté pour les éoliennes en tant qu'élément d'un cadre de référence plus large (B.20.6 de cet arrêt), d'un arrêté qui supprime et remplace dans les limites du périmètre défini dans un plan annexé le titre d'un règlement régional d'urbanisme relatif aux caractéristiques des constructions et de leurs abords (B.20.7 de cet arrêt), ou d'un arrêté déterminant le périmètre de remembrement urbain relatif à une zone déterminée (B.20.8 de cet arrêt).

B.9.3. Bien que le champ d'application de la directive 2001/42/CE doive être interprété largement dès lors que cette directive tend à garantir un haut niveau de protection de l'environnement et bien que, dans des circonstances particulières, certains actes de nature réglementaire doivent être considérés comme des « plans » ou des « programmes » relevant du champ d'application de cette directive, il n'en reste pas moins que ni la réglementation en tant que telle, ni la législation en tant que telle n'entrent dans son champ d'application. Considérer que le Code flamand de l'aménagement du territoire ou certaines de ses parties relèvent de l'application de la directive reviendrait à dire que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive.

Comme la Cour l'a indiqué dans son arrêt n° 33/2019, une telle conclusion ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait ce que, « conformément à la [...] directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale » (article 1er).

En effet, dans les développements de la proposition d'une directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, il est mentionné :

« 1.2. La proposition définit la procédure d'évaluation relative aux plans et programmes publics définis à l'article 2 de la directive. Elle se limite par conséquent au niveau de la planification et de la programmation du processus décisionnel et ne s'applique donc pas au niveau politique plus général de prise de décision, au sommet de la hiérarchie décisionnelle. S'il est important que les décisions politiques générales prennent l'environnement en compte, les exigences de procédure de la présente proposition peuvent s'avérer inadéquates pour réaliser cet objectif. Les décisions de politique générale se développent très soupagement et une approche différente pourrait être requise pour y intégrer les considérations environnementales. La Commission poursuit l'étude de cette question » (COM(96) 511 déf., p. 2).

Cette conception n'a pas changé dans la suite du processus législatif. Le rapport sur la proposition d'une directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (COM(96)0511 - C4-0191/97 - 96/0304(SYN)), rédigé par la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs du Parlement européen, donne encore des précisions utiles quant aux définitions des termes « plan » et « programme », en se référant à la littérature spécialisée :

« Plan : un ensemble d'objectifs coordonnés et fixés dans le temps pour appliquer la politique;

Programme : un ensemble de projets dans un domaine déterminé » (Parlement européen, Doc. A4-0245/98, PE 226.408/def., p. 26).

B.9.4. La disposition attaquée est également étrangère à l'article 11 de la directive 2011/92/UE, qui traite de l'accès au juge en ce qui concerne toute décision, tout acte, ou toute omission relevant des dispositions sur la participation du public prévues par cette directive relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur

l'environnement. La disposition en cause n'est nullement un « projet » au sens de cette directive, à savoir « la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages [ou] d'autres interventions dans le milieu naturel ou le paysage, y compris celles destinées à l'exploitation des ressources du sol ».

B.9.5. Les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus ne s'appliquent pas davantage à l'adoption de la disposition attaquée, puisqu'il ne s'agit ni d'un plan, ni d'un programme au sens de l'article 7 de cette Convention, ni d'une disposition réglementaire élaborée par une « autorité publique » ou d'une autre « [règle] juridiquement contraignante d'application générale qui [peut] avoir un effet important sur l'environnement », telle qu'elle est visée à l'article 8. Cette dernière disposition ne vise pas des dispositions décrétales, puisque, par la notion d'« autorités publiques », il ne faut pas entendre des organes ou des institutions agissant en qualité de pouvoir législatif.

B.9.6. Par conséquent, le moyen, en particulier en ses troisième, quatrième et cinquième branches, ne doit être examiné qu'en ce qu'il est pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution par le contenu de la disposition attaquée.

B.10.1. La différence de traitement exposée dans le moyen entre les différentes catégories de justiciables repose sur un critère objectif, celui de savoir si les actes ou travaux sont ou non réalisés dans une « zone agricole d'intérêt paysager ». Seuls les justiciables qui subissent les conséquences de la modification de la prescription du plan de secteur pour la « zone agricole d'intérêt paysager » n'ont pas eu la possibilité d'exercer leur droit de participation, alors que cette possibilité existe pour les justiciables qui subissent les conséquences de modifications apportées à des prescriptions de plan de secteur dans une autre zone de destination, et alors que cette possibilité de participation leur garantit la sauvegarde du droit à la protection d'un environnement sain (article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution).

B.10.2. Par l'article 94, attaqué, du décret du 8 décembre 2017, le législateur décréte qu'il souhaitait se rapprocher davantage de l'objectif initial de l'autorité réglementaire, pour qu'il soit à nouveau possible de décerner des permis d'urbanisme pour l'exécution de travaux de construction dans une « zone agricole d'intérêt paysager » :

« Il est érigé en principe général que peuvent être exécutés tous les actes et travaux qui correspondent à l'usage prévu indiqué en couleur de base, ainsi que les actes et travaux destinés au développement ou à l'édification du paysage » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/1, p. 117).

B.10.3. De ce fait, il a prévu une diminution générique du niveau de protection de toutes les « zones agricoles d'intérêt paysager », sans faire de distinction entre les extensions et les nouvelles implantations et sans prévoir une approche en profondeur et ciblée, ce qui peut avoir des répercussions considérables sur l'environnement.

B.10.4. Certes, il est prévu, que pour l'examen des demandes de permis, il faut démontrer, sur la base d'une évaluation, que les actes et travaux sont compatibles avec la zone, l'autorité qui accorde les permis devant tenir compte des éléments paysagers caractéristiques et du développement paysager actuellement présents dans la zone. L'évaluation précitée « peut comprendre une description des mesures visant à promouvoir l'intégration paysagère, le cas échéant en ce qui concerne l'implantation, le gabarit, l'architecture, la nature des matériaux utilisés et l'habillement paysager, et peut également tenir compte des caractéristiques paysagères de l'atlas paysager établi, visé à l'article 4.1.1. du décret relatif au patrimoine immobilier du 12 juillet 2013, et de la mesure dans laquelle le paysage est caractérisé par la présence de grappes de complexes industriels ou de bâtiments épars ou par la présence d'infrastructures linéaires » (article 5.7.1., § 1er, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

En vue de protéger au maximum ces paysages, un critère d'évaluation plus strict est appliqué en ce qui concerne les zones qui font partie d'un paysage patrimonial ou d'un paysage historico-culturel. Les actes ou travaux demandés ne peuvent pas mettre en péril les éléments et le développement paysagers caractéristiques présents dans la zone. Cette évaluation « comprend une analyse actuelle des éléments paysagers et patrimoniaux de la zone et une description des mesures visant à promouvoir l'intégration paysagère, le cas échéant en ce qui concerne l'emplacement, le gabarit, l'architecture, la nature des matériaux utilisés et l'habillement paysager » (article 5.7.1., § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Il est aussi explicitement prévu que, si le permis impose le respect de conditions d'intégration paysagère, cela ne signifie pas que la demande ne peut être intégrée dans la zone

ou que la demande met en péril les éléments et le développement paysagers caractéristiques de la zone (article 5.7.1., § 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

B.10.5. Malgré ces garanties, l'article attaqué cause cependant un recul à ce point considérable en ce qui concerne l'environnement qu'il n'est pas raisonnablement justifié de ne pas prévoir des possibilités de participation. La différence de traitement qui en découle est d'autant moins justifiée que les modifications aux prescriptions d'affectation sont, en règle, opérées par l'élaboration d'un plan d'exécution spatial qui prévoit effectivement des possibilités de participation, comme le précise le chapitre II (« Plans d'exécution spatiaux ») du Code flamand de l'aménagement du territoire. Aucun motif d'intérêt général n'est valablement invoqué pour justifier ce recul significatif dans le droit à la protection d'un environnement sain.

B.11. Le premier moyen est fondé. Par conséquent, l'article 5.7.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été inséré par l'article 94 du décret du 8 décembre 2017, doit être annulé.

Quant au deuxième moyen (article 111 du décret du 8 décembre 2017)

B.12.1. L'article 111 du décret du 8 décembre 2017 dispose :

« A l'article 2 du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, modifié par le décret du 15 juillet 2016, les modifications suivantes sont apportées :

1° Au premier alinéa, il est ajouté au point 4° le membre de phrase ' et qui, en ce qui concerne le droit de poursuivre l'exploitation de l'établissement ou de l'activité classés tel que visé à l'article 70, paragraphe 1er , deuxième alinéa, et à l'article 390, paragraphe 6, n'[a] pas été une première fois [annulée] en tout ou en partie par le Conseil pour les contestations des autorisations en matière de permis d'environnement et pour autant que les décisions en première et deuxième instance administrative aient autorisé la poursuite de l'exploitation. Le droit d'exploitation prend fin définitivement si le Conseil pour les contestations des autorisations prononce la suspension du permis ou après un délai maximum de cinq mois à compter de la première décision du Conseil pour les contestations des autorisations '.

[...] ».

Actuellement, l'article 2, alinéa 1er, 4°, du décret du 25 avril 2014 dispose donc :

« décision définitive : une décision à l'encontre de laquelle aucun recours administratif ne peut plus être introduit et qui, en ce qui concerne le droit de poursuivre l'exploitation de l'établissement ou de l'activité classés tel que visé à l'article 70, paragraphe 1er, deuxième alinéa, et à l'article 390, paragraphe 6, n'[a] pas été une première fois [annulée] en tout ou en partie par le Conseil pour les contestations des autorisations en matière de permis d'environnement et pour autant que les décisions en première et deuxième instance administrative aient autorisé la poursuite de l'exploitation. Le droit d'exploitation prend fin définitivement si le Conseil pour les contestations des autorisations prononce la suspension du permis ou après un délai maximum de cinq mois à compter de la première décision du Conseil pour les contestations des autorisations ».

B.12.2. En vertu des articles 16, § 3, et 18, § 3, alinéas 3 et 4, du décret du 28 juin 1985 « relatif à l'autorisation écologique », il était déjà possible, si la demande d'autorisation écologique ou la demande de renouvellement était introduite à temps, de poursuivre l'exploitation d'un établissement existant pour lequel une autorisation était devenue obligatoire à la suite d'une modification apportée à la liste de classification ou dont l'autorisation écologique était périmée du fait de l'expiration du délai d'autorisation, jusqu'à ce que la demande d'autorisation écologique fasse l'objet d'une « décision définitive ».

Cette réglementation a été reprise dans le décret du 25 avril 2014 et s'applique aux exploitations pour lesquelles un permis d'environnement devient obligatoire en raison de modifications apportées à la liste de classification et pour lesquelles une demande d'obtention d'un permis d'environnement est introduite (article 51, dernier alinéa), aux demandes de prolongation du permis d'environnement (article 70, § 1er, alinéa 2) et aux demandes de conversion d'une autorisation écologique d'une durée déterminée en un permis d'environnement d'une durée indéterminée (article 390, § 6).

B.12.3. Il ressort toutefois des travaux préparatoires que, par le passé, le moment où une décision relative à une autorisation écologique acquérait un caractère définitif n'était pas clairement établi, en particulier après un arrêt de suspension ou d'annulation du Conseil d'État qui obligeait l'autorité administrative compétente à recommencer la procédure. Il s'est avéré que plusieurs entreprises qui avaient finalement reçu un permis après de longues procédures avaient, dans l'intervalle, subi de gros revers financiers, par suite de la cessation temporaire de leurs activités et qu'elles avaient même été contraintes de mettre un terme définitif à leurs activités (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/1, pp. 130-131).

Les travaux préparatoires précisent les circonstances dans lesquelles la poursuite d'une exploitation est possible :

« Dans les seuls cas où il existait déjà un permis

Un exploitant qui a demandé à temps le renouvellement/la conversion du permis et auquel un permis a été accordé en première et en deuxième instance administrative obtient un droit décretal de poursuivre l'exploitation jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise au sujet de la demande.

[...].

Limitation aux situations dans lesquelles le renouvellement (article 70) ou la conversion (article 390, § 6) ont été demandés à temps.

Il y a lieu, à cet égard, de souligner qu'il s'agit en l'espèce d'établissements autorisés pour lesquels l'exploitant a demandé à temps un renouvellement/une conversion du permis. Dans la pratique, il est apparu qu'un certain nombre d'entreprises qui avaient finalement reçu un permis après de longues procédures avaient dans l'intervalle subi de gros revers financiers par suite de la cessation temporaire de leurs activités au cours de la procédure et qu'elles avaient même été contraintes de mettre un terme à leurs activités.

Respect des conditions environnementales générales et sectorielles et des conditions environnementales particulières, en vigueur jusque-là, définies dans le permis.

Les articles 70 et 390 du décret du 25 avril 2014 soulignent que la poursuite de l'exploitation s'effectue dans le respect des conditions environnementales générales et sectorielles et des conditions environnementales particulières, en vigueur jusque-là, définies dans le permis.

[...]

En outre, toutes les exploitations autorisées qui ont demandé à temps un renouvellement de permis sont traitées de la même manière. Tel est déjà le cas également en ce qui concerne la procédure administrative.

Après une première annulation

L'exploitation peut être poursuivie au cours de la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations, sauf dans les cas où celui-ci a prononcé la suspension et après une première annulation par le Conseil.

Il n'est question d'une décision définitive qu'après une deuxième annulation.

Lorsque le Conseil pour les contestations des autorisations a prononcé la suspension du permis, l'exploitation ne peut être poursuivie parce que la décision souligne un caractère urgent et des conséquences graves dues à l'exploitation.

Une première annulation par le Conseil laisse toutefois subsister le droit d'exploitation.

L'autorité compétente doit, à l'issue d'une annulation, prendre une nouvelle décision (dans le délai, imposé par le Conseil, ou dans les délais prévus par le décret du 25 avril 2014). Si cette décision est à nouveau annulée, l'exploitation ne peut plus être poursuivie.

Un équilibre est ainsi recherché entre les droits de l'exploitant dont le permis peut être annulé en raison de vices de procédure et les droits du public concerné, qui doit, en cas de conséquences graves dues à exploitation, pouvoir saisir un juge.

Rapport avec possibilité de suspension du Conseil pour les contestations des autorisations

Le public concerné peut toujours demander au Conseil de suspendre l'exploitation.

Si celui-ci suspend le permis, l'exploitation ne peut plus être poursuivie. Après la deuxième décision d'annulation, l'exploitation ne peut pas être poursuivie non plus.

Ceci vaut également lorsqu'aucune nouvelle décision n'est prise dans les 5 mois de la première décision du Conseil » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/1, pp. 131-132).

B.13. Le deuxième moyen est pris de la violation, par l'article 111 du décret du 8 décembre 2017, des articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 2 et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 4, paragraphe 1, et 25, paragraphe 1, de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 « relative aux émissions industrielles » (ci-après : la directive 2010/75/UE) et avec les principes généraux de l'État de droit, parmi lesquels le droit à une exécution effective de décisions de justice.

La disposition attaquée autoriserait la poursuite de l'exploitation de l'établissement incommode après un premier arrêt d'annulation prononcé par le Conseil pour les contestations des autorisations, soit dans le délai dans lequel l'autorité compétente reçoit du Conseil pour les contestations des autorisations l'ordre de prendre une nouvelle décision. Ce n'est qu'après un second arrêt d'annulation prononcé par le Conseil pour les contestations des autorisations ou en l'absence d'une nouvelle décision de la part de l'autorité compétente dans les cinq mois à compter de la première décision du Conseil pour les contestations des autorisations que le droit de poursuivre l'exploitation s'éteint. Les parties requérantes allèguent que cette différence de traitement déroge au principe de la force de chose jugée d'un arrêt du Conseil

pour les contestations des autorisations (première branche) et qu'un droit, tiré du décret, de poursuivre l'exploitation est contraire à la directive 2010/75/UE (seconde branche).

B.14.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que la situation dans laquelle l'article 111 s'applique et dans laquelle l'exploitant qui exerce déjà des activités soumises à autorisation, pour lesquelles il a introduit à temps une demande de renouvellement ou de conversion de permis et a reçu une décision à cet égard, n'est pas comparable à celle d'un justiciable qui n'exécute pas encore des actes soumis à autorisation et qui a introduit une demande de permis ou qui fait l'objet d'un autre acte administratif.

B.14.2. Lorsqu'une violation du principe d'égalité et de non-discrimination est invoquée en combinaison avec un autre droit fondamental garanti par la Constitution ou par une disposition de droit international, ou découlant d'un principe général de droit, la catégorie des personnes à l'égard desquelles ce droit fondamental est violé est automatiquement comparée à la catégorie des personnes à l'égard desquelles ce droit fondamental est garanti.

B.15.1. La disposition attaquée porte exclusivement sur le cas du renouvellement d'un permis d'environnement ou de la conversion d'une autorisation écologique en un permis d'environnement. Dans les deux cas, la demande doit être introduite dans les délais.

Le renouvellement du permis d'environnement ou d'une partie du permis d'environnement qui est octroyé pour une durée déterminée peut, aux termes de l'article 70, § 1er, alinéa 1er, du décret du 25 avril 2014, être demandé au plus tôt 24 mois avant l'expiration du permis d'environnement. Si la demande de permis est introduite au moins douze mois avant l'expiration d'un permis d'environnement à durée déterminée, l'acte urbanistique peut être maintenu ou l'exploitation de l'installation ou de l'activité classée peut être poursuivie après l'expiration, dans l'attente d'une décision définitive concernant la demande. L'exploitation s'effectue dans le respect des conditions environnementales générales et sectorielles et des conditions environnementales spéciales, en vigueur jusque-là, définies dans le permis (article 70, § 1er, alinéa 2).

La conversion d'une autorisation écologique délivrée pour un délai de vingt ans en un permis d'environnement à durée indéterminée peut être demandée par l'exploitant entre 48 et

36 mois avant l'expiration de l'autorisation écologique (article 390, § 1er, 1°, du décret du 25 avril 2014). L'exploitation de l'installation ou activité classée pour laquelle la demande de conversion de l'autorisation écologique à durée déterminée en un permis d'environnement à durée indéterminée est traitée de manière conforme peut se poursuivre après la date d'expiration de l'autorisation écologique, dans l'attente d'une décision définitive sur la question de la conversion. L'exploitation s'effectue dans le respect des conditions environnementales générales et sectorielles et des conditions environnementales particulières, en vigueur jusque-là, définies dans le permis (article 390, § 6, du décret du 25 avril 2014).

B.15.2. Il est en outre requis qu'un permis ait été délivré, tant en première qu'en seconde instances administratives, et que, dans l'attente de la décision définitive, le cas échéant après l'annulation par le Conseil pour les contestations des autorisations d'une décision prise en seconde instance administrative, les conditions environnementales générales et sectorielles et les conditions environnementales particulières, en vigueur jusqu'alors, définies dans le permis, soient respectées.

B.15.3. Lorsque le Conseil pour les contestations des autorisations suspend le permis attaqué, il y a lieu de mettre un terme à l'exploitation. Dans ce cas, les problèmes soulevés par les parties requérantes ne se posent donc pas.

Lorsque le Conseil pour les contestations des autorisations n'a pas suspendu une telle décision, mais procède à l'annulation totale ou partielle, et qu'il s'agit de la première décision d'annulation, l'exploitation peut être poursuivie jusqu'à ce qu'une nouvelle décision soit prise en dernière instance administrative sur la demande de renouvellement ou de conversion et pour autant qu'une nouvelle décision d'accorder le permis ne soit pas suspendue ou annulée pour la deuxième fois. Le droit d'exploitation s'éteint en tout cas après un délai de cinq mois au maximum après la première décision du Conseil pour les contestations des autorisations.

B.15.4. Cette appréciation doit se faire compte tenu de l'article 37 du décret de la Région flamande du 4 avril 2014 « relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes », qui s'applique au Conseil pour les contestations des autorisations.

Après l'annulation totale ou partielle, le Conseil pour les contestations des autorisations peut, conformément à l'article 37, § 1er, du décret précité du 4 avril 2014, ordonner à la partie défenderesse de prendre une nouvelle décision ou de poser un autre acte, en respectant les considérations reprises dans son jugement. Il peut imposer les conditions suivantes : (1) des règles de droit ou des principes de droit déterminés doivent être appliqués lors de la formation de la nouvelle décision; (2) des actes procéduraux déterminés doivent être effectués préalablement à la nouvelle décision; (3) des motifs irréguliers ou manifestement déraisonnables ne peuvent pas être invoqués lors de la formation de la nouvelle décision. Le Conseil peut attacher à pareille injonction un délai d'ordre en vue de son exécution.

En outre, l'article 36 du décret du 4 avril 2014, précité, dispose :

« Une juridiction administrative flamande telle que visée à l'article 2, 1^o, a) et b), peut juger, sur la demande d'une partie ou d'initiative, que les effets juridiques de la décision entièrement ou partiellement annulée sont maintenus en tout ou en partie ou sont maintenus provisoirement pour un délai qu'elle détermine.

La mesure prévue à l'alinéa premier ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant une violation du principe de légalité, sur décision spécialement motivée et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers.

Le Gouvernement flamand arrête les règles procédurales relatives à l'application du présent article ».

Cette disposition permet au Conseil pour les contestations des autorisations, de maintenir, sous certaines conditions, provisoirement pour le délai qu'il détermine, tout ou partie des effets des décisions qu'il annule totalement ou partiellement, pour autant qu'il constate la présence de circonstances exceptionnelles.

Au cas où l'annulation totale ou partielle d'une décision, prise en dernière instance administrative, portant renouvellement d'un permis d'environnement ou portant conversion d'une autorisation écologique en un permis d'environnement à durée indéterminée n'exclut nullement que l'autorité compétente prenne une nouvelle décision impliquant l'autorisation de poursuivre l'exploitation, le législateur décrétole a pu estimer que la poursuite temporaire de l'exploitation de l'installation concernée, dans l'attente d'une décision définitive, est de nature à éviter des conséquences disproportionnées pour l'exploitant.

Il est toutefois souhaitable, pour que la disposition attaquée, qui a une portée générale, ne viole pas les dispositions visées au moyen, compte tenu de l'article 36, du décret, précité, du 4 avril 2014, qui ne permet au Conseil pour les contestations d'autorisations de maintenir les effets d'une décision annulée qu'après un examen spécifique, que la disposition attaquée ne soit applicable que dans les cas dans lesquels le Conseil pour les contestations des autorisations applique concrètement la compétence qu'il tire de l'article 37 du même décret en donnant à l'administration l'ordre de prendre une nouvelle décision.

Eu égard aux conditions cumulatives précitées auxquelles il doit être satisfait, il n'apparaît pas que les dispositions invoquées au moyen seraient violées. En ce qui concerne la directive 2010/75/UE, il convient d'observer en particulier que cette directive ne limite pas dans le temps les permis concernés, mais prescrit uniquement un permis complémentaire en cas de modification substantielle de l'installation (article 20) et prévoit le réexamen périodique et l'actualisation des conditions d'autorisation (article 21). La directive ne s'oppose pas à ce que l'exploitation d'un établissement pour lequel un permis limité dans le temps a été accordé soit poursuivie durant la période nécessaire pour prendre une décision définitive en vue du renouvellement ou de la conversion en un permis à durée indéterminée, dans le respect des conditions environnementales générales, sectorielles et particulières.

L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme exige certes l'exécution effective d'une décision de justice (voy. notamment arrêt n° 56/2014 du 27 mars 2014, B.5), mais ce principe ne garantit pas le droit à une exécution immédiate en toutes circonstances. Dans certains cas, l'exécution peut être reportée lorsqu'il existe pour ce faire un motif impérieux d'intérêt général (voy. notamment CEDH, 13 décembre 2018, *Casa di Cura Valle Fiorita S.r.l. c. Italie*, § 69).

En introduisant un recours en annulation, le requérant tend non seulement à l'annulation de l'acte administratif attaqué, mais également à la levée des conséquences de celui-ci. L'avantage pour le requérant qui découle de l'annulation peut, dans certains cas, être disproportionné aux perturbations qu'impliquerait l'annulation pour l'ordre juridique. Tel est en particulier le cas lorsque l'annulation ne fait pas obstacle à un nouvel acte administratif en

vigueur dont la validité aurait été établie. En pareil cas, il n'est pas sans justification raisonnable que le législateur prévoie un régime de maintien provisoire, à condition que le juge ordonne à l'administration de prendre une nouvelle décision. Les exigences strictes qui sont contenues dans le régime attaqué et le report maximum de cinq mois ne font pas apparaître que ce régime porte une atteinte disproportionnée au droit à l'exécution effective de la décision.

B.15.5. Le Conseil pour les contestations des autorisations peut en outre, conformément à l'article 37, § 2, du décret précité du 4 avril 2014, si la nouvelle décision à prendre est la conséquence d'une compétence liée de la partie défenderesse, substituer l'arrêt à cette décision. Si l'arrêt contient dans ce cas un refus de renouvellement ou de conversion, il découle de cet arrêt qu'aucune exploitation légale n'est plus possible et, dans ce cas, il n'est pas justifié que l'exploitation puisse encore être poursuivie.

B.16. Le deuxième moyen est fondé dans cette seule mesure. Il convient dès lors d'annuler l'article 2, alinéa 1er, 4°, du décret du 25 avril 2014, tel qu'il a été modifié par l'article 111, 1°, du décret du 8 décembre 2017, dans la mesure indiquée dans le dispositif.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 5.7.1 du Code flamand de l'aménagement du territoire, inséré par l'article 94 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire »;

- annule l'article 2, alinéa 1er, 4°, du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement », modifié par l'article 111, 1°, du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire », mais exclusivement pour les cas dans lesquels le Conseil pour les contestations des autorisations soit ne fait pas injonction à l'administration de prendre une nouvelle décision, par application de l'article 37, § 1er, soit refuse, par application de l'article 37, § 2, du décret de la Région flamande du 4 avril 2014 « relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes », le renouvellement ou la conversion du permis.

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 17 octobre 2019.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen