

Numéros du rôle : 6029, 6036, 6049, 6050 et 6077
Arrêt n° 152/2015 du 29 octobre 2015

ARRET

En cause : les recours en annulation du décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, introduits par I.T. et autres, par H.B. et autres et par l'ASBL « Ademloos » et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 9 septembre 2014 et parvenue au greffe le 11 septembre 2014, un recours en annulation des articles 33 et 34 du décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes (publié au *Moniteur belge* du 1er octobre 2014, deuxième édition) a été introduit par I.T., E.N., A.M., J.S., J.M. et A.C., assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 15 septembre 2014 et parvenue au greffe le 16 septembre 2014, un recours en annulation de l'article 21 du même décret a été introduit par H.B., I.T., A.M., J.S., J.M., A.C. et P.M., assistés et représentés par Me P. Vande Castele.

c. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 2 octobre 2014 et parvenues au greffe le 3 octobre 2014, des recours en annulation respectivement de l'article 21 et des articles 16, alinéa 3, 17, 19, 34, 36, 40, § 5, 43, 49, §§ 1er et 2, 76, 78, 83 et 84 du même décret ont été introduits respectivement par H.B., I.T., A.M., J.S., J.M. et A.C. et par H.B., E.N., A.M., J.S., J.M. et A.C., assistés et représentés par Me P. Vande Castele.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 octobre 2014 et parvenue au greffe le 3 novembre 2014, un recours en annulation partielle du même décret a été introduit par l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego » et l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », assistés et représentés par Me P. Vande Castele.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6029, 6036, 6049, 6050 et 6077 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me M. E. Storme, avocat au barreau de Gand, a introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit des mémoires en réplique.

Par ordonnance du 24 juin 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et P. Nihoul, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 15 juillet 2015 et les affaires mises en délibéré.

A la suite de la demande des parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 15 juillet 2015, a fixé l'audience au 16 septembre 2015.

Par ordonnance du 23 juillet 2015, la Cour a décidé, vu la publication au *Moniteur belge* du 16 juillet 2015 du décret du 3 juillet 2015 modifiant l'article 4.8.19 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire et le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes :

- d'inviter les parties requérantes à introduire au plus tard le 17 août 2015 un mémoire complémentaire;

- d'inviter le Gouvernement flamand à introduire un mémoire en réponse complémentaire dans le délai de vingt jours après la notification par le greffe du mémoire complémentaire des parties requérantes et à en donner copie aux parties requérantes dans le même délai ?

Les parties requérantes ont introduit un mémoire complémentaire.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire en réponse complémentaire.

A l'audience publique du 16 septembre 2015 :

- ont comparu :

. Me P. Vande Castele, pour les parties requérantes;

. Me M. E. Storme, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et P. Nihoul ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Affaire n° 6029 (boucle administrative)

A.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6029 poursuivent l'annulation des articles 33 et 34 du décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes (ci-après : le décret du 4 avril 2014). Même si le décret attaqué n'avait pas encore été publié au moment où la requête a été introduite, les parties requérantes estiment, en renvoyant à l'arrêt n° 109/2014, que leur recours est recevable.

A.1.2. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes attirent l'attention sur l'existence d'un avant-projet de décret du Gouvernement flamand (VR 2014 0711 DOC. 1145/2), qui vise à adapter le décret du 4 avril 2014 et le Code flamand de l'aménagement du territoire coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009 (ci-après : le Code flamand de l'aménagement du territoire) à deux arrêts récents rendus par la Cour

constitutionnelle, à savoir les arrêts n^{os} 74/2014 et 98/2014. Les parties requérantes estiment que la jurisprudence de l'arrêt n^o 74/2014 peut être reprise dans la présente affaire.

A.2.1. Dans le premier moyen, les parties requérantes allèguent la violation, par l'article 34 du décret du 4 avril 2014, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes des droits de la défense et du contradictoire, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les principes de l'indépendance et de l'impartialité des juridictions, avec le principe de l'égalité des armes, avec les articles 144, 145, 159, 160, 161 et 190 de la Constitution et avec le principe de l'obligation de motivation formelle, au motif qu'elles n'ont pas la possibilité de s'exprimer lorsque le Conseil pour les contestations des autorisations prend une décision permettant l'application d'une boucle administrative et le maintien de la décision attaquée. Selon elles, la boucle administrative instaure une différence de traitement qui fait fi des droits de la défense et de l'égalité des armes; en outre, la réglementation est aussi contraire au principe de l'indépendance et de l'impartialité du juge.

A.2.2. Le Gouvernement flamand observe que la boucle administrative n'implique pas nécessairement que la décision attaquée soit maintenue. La boucle administrative ne peut pas remédier à l'absence de phases essentielles de la procédure d'autorisation, comme l'absence d'une enquête publique ou d'une étude d'incidences sur l'environnement. Par ailleurs, une boucle administrative ne peut porter que sur des décisions d'autorisation individuelles et non sur des plans d'aménagement. En outre, le Gouvernement flamand fait valoir qu'une décision maintenue par l'administration dans le cadre d'une boucle administrative n'est pas régulière par définition. Il s'agit d'un point que le Conseil pour les contestations des autorisations doit trancher après avoir entendu les parties.

A.3.1. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes invoquent la violation, par l'article 34 du décret du 4 avril 2014, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes des droits de la défense et du contradictoire, de l'indépendance et de l'impartialité des juridictions et de l'égalité des armes, ainsi qu'avec 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) et avec 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), au motif que l'application de la boucle administrative aboutit à de nouvelles décisions qui ne doivent être ni publiées ni motivées. Seules les parties devant le Conseil pour les contestations des autorisations en ont connaissance et elles seules reçoivent ensuite la possibilité de communiquer leur point de vue sur la manière dont l'irrégularité a été réparée. L'accès à un juge est ainsi refusé au public, en violation de la Convention d'Aarhus et de la directive 2011/92/UE.

A.3.2. Le Gouvernement flamand indique tout d'abord avoir pris connaissance de l'arrêt n^o 74/2014. L'annulation ne concerne toutefois que l'article 34, § 1er, alinéa 1er, et encore, dans la mesure seulement où celui-ci contient une lacune, à savoir qu'aucun débat contradictoirement ne doit précéder ce jugement interlocutoire.

En outre, le Gouvernement flamand estime que la disposition attaquée n'exclut nullement la possibilité d'introduire un recours contre la décision qui a été prise en application de la boucle administrative, après sa notification ou sa publication.

Puisque le même problème de constitutionnalité se pose dans le cadre de la boucle administrative devant le Conseil d'Etat (affaire n^o 5912), le Gouvernement flamand demande à la Cour de lui octroyer un délai supplémentaire pour introduire un mémoire complémentaire après que la Cour se sera prononcée sur la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat.

A.4.1. Dans le troisième moyen, les parties requérantes allèguent la violation, par l'article 34 du décret du 4 avril 2014, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les principes des droits de la défense, du contradictoire et du traitement public de la cause, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 144, 145, 148, 160 et 161 de la Constitution, en ce que le Conseil pour les contestations des autorisations peut décider d'office de mettre en œuvre une boucle administrative et que c'est seulement ensuite que les parties peuvent faire connaître leur point de vue sur la manière dont l'irrégularité a été réparée. Même si elles le demandaient, elles ne seraient pas entendues, ce qui est contraire aux dispositions invoquées dans le moyen.

A.4.2.1. Nonobstant la jurisprudence de l'arrêt n° 74/2014, le Gouvernement flamand estime que l'annulation repose sur une lecture incorrecte de la disposition attaquée. En effet, l'annulation prononcée dans l'arrêt n° 74/2014 est fondée sur la considération que l'application de la boucle administrative par le juge implique que ce dernier décide que la boucle administrative doit aboutir à la même décision, ce qui n'est toutefois pas le cas. Selon le Gouvernement flamand, la boucle administrative ne va nullement conduire à la même décision et cette décision n'est en tout état de cause pas prise par la juridiction administrative. D'une part, l'administration peut décider de ne pas faire usage de la boucle administrative et modifier la décision; d'autre part, le juge peut décider que le vice n'est pas réparé et donc annuler la décision de l'administration, malgré l'application de la boucle administrative.

A.4.2.2. Le Gouvernement flamand estime encore nécessaire d'indiquer que par l'arrêt n° 74/2014, la Cour a décidé que le système de la boucle administrative contenu dans le Code flamand de l'aménagement du territoire entraînait une modification implicite de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, une modification pour laquelle seul le législateur fédéral serait compétent. Entretemps, le législateur fédéral a toutefois instauré, par la loi précitée du 20 janvier 2014, un système similaire dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, ce qui doit signifier, selon la logique de l'arrêt de la Cour, que le législateur fédéral a implicitement modifié la loi du 29 juillet 1991. Le législateur décentral flamand ne saurait dès lors, selon le Gouvernement flamand, avoir commis un excès de compétence en se ralliant à la modification implicite de la loi du 29 juillet 1991 opérée par le législateur fédéral.

A.4.3.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes tentent de démontrer que les parties au procès dans une procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations penseront que la procédure de la boucle administrative aura pour conséquence que la décision sera en principe maintenue. En effet, dans le cas contraire, la procédure de la boucle administrative ne sera pas mise en œuvre. Il doit dès lors s'agir d'une irrégularité réparable.

En outre, l'article 34 du décret du 4 avril 2014 ne garantit pas que la boucle administrative ne sera appliquée qu'après que le Conseil pour les contestations des autorisations se sera prononcé sur tous les moyens ou, à tout le moins, que le Conseil devra se prononcer sur tous les moyens relatifs aux vices réparables. L'application de la boucle administrative signifie que le permis contesté peut être maintenu et sera maintenu. Par conséquent, la boucle administrative peut être considérée comme un acte d'« administration absolue », le Conseil pour les contestations des autorisations décidant, en l'absence de débat préalable et contradictoire, du caractère réparable de l'irrégularité constatée et du maintien de la décision contestée. Il y a ainsi un jugement prématuré sans débat contradictoire.

En faisant référence à l'arrêt n° 74/2014, les parties requérantes observent aussi que l'article 34 attaqué a la même *ratio legis* que l'article 4.8.4, annulé, du Code flamand de l'aménagement du territoire. Les graves défauts ne peuvent pas être ramenés à une simple lacune et les deux réglementations décentralisées ne font pas mention de la possibilité d'intenter un recours contre la nouvelle décision, après sa publication ou notification.

A.4.3.2. Concernant l'éventuel excès de compétence dans le cadre de la motivation formelle, les parties requérantes déclarent qu'elles n'ont pas soulevé d'excès de compétence. Il est possible qu'en modifiant l'article 38 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, le législateur fédéral ait adopté un régime analogue qui aurait implicitement modifié la loi générale du 29 juillet 1991 mais, tout comme pour l'article 38 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, cela n'enlève rien à l'inconstitutionnalité de l'article 34 du décret du 4 avril 2014. En effet, il n'existe aucune justification pour déroger à la garantie offerte par la loi générale du 29 juillet 1991.

A.4.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand affirme, en ce qui concerne les trois premiers moyens, que le raisonnement des parties requérantes est incompréhensible. Comment peuvent-elles déduire du fait qu'il n'est pas prouvé que la juridiction administrative examinera dorénavant elle-même préalablement tous les moyens que l'« interprétation restrictive » des termes « irrégularité réparable » ne résisterait pas à l'examen ?

Si la Cour envisageait toutefois une annulation, le Gouvernement flamand demande, dans l'intérêt de la sécurité juridique, que soient maintenus les effets de la disposition attaquée jusqu'à la date de notification de l'arrêt.

A.5.1. Dans le quatrième et dernier moyen, les parties requérantes invoquent la violation, par l'article 34 du décret du 4 avril 2014, des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec la Convention d'Aarhus et avec la directive 2011/92/UE, au motif qu'il permet aux juridictions administratives flamandes, en cas d'application de la boucle administrative, de mettre les frais à charge de la partie adverse mais ne les y oblige pas, alors que l'article 9, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus et l'article 11, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE disposent que la procédure doit être équitable, rapide et d'un coût non prohibitif.

A.5.2. Le quatrième moyen des parties requérantes repose, selon le Gouvernement flamand, sur une interprétation erronée de la disposition attaquée. Il est possible que les juridictions administratives décident finalement, après avoir appliqué la boucle administrative, que la décision attaquée n'est pas irrégulière, mais l'apparence d'irrégularité peut justifier que les frais soient mis à charge de l'administration, même si celle-ci ne succombe pas sur le fond.

Affaires n^{os} 6036 et 6049 (droit de rôle)

A.6. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 6036 et 6049 poursuivent l'annulation de l'article 21 du décret du 4 avril 2014. Même si le décret attaqué n'avait pas encore été publié au moment où la requête dans l'affaire n^o 6036 a été introduite, les parties requérantes estiment, en faisant référence à l'arrêt n^o 109/2014, que leur recours est recevable.

A.7.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par l'article 21 du décret du 4 avril 2014, des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe général du droit d'accès au juge et avec le principe du raisonnable, en ce que le droit de rôle pour une procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations est dû par requérant, alors que l'indemnité de dossier visée à l'article 4.7.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire et les frais visés à l'article 1018 du Code judiciaire sont dus par affaire.

En outre, un conseiller complémentaire perçoit une indemnité forfaitaire de 1 400 euros par dossier traité, ce qui fait que dans le cas de recours collectifs, le montant total du droit de rôle pourrait être bien plus élevé que l'indemnité forfaitaire. Dans ce cas, le droit de rôle ne constituerait plus un impôt mais une rétribution, qui représenterait un obstacle financier limitant de manière disproportionnée l'accès à la justice.

A.7.2.1. Le Gouvernement flamand souligne que le droit de rôle ne doit être supporté définitivement par un requérant que s'il a succombé ou s'il s'est désisté de son recours. Le régime attaqué prévoit donc seulement une avance sur le droit de rôle.

En outre, le Gouvernement flamand fait référence à l'arrêt n^o 85/2013 du 13 juin 2013, dans lequel la Cour a jugé que le droit de rôle ne constitue pas une rétribution mais un impôt, qui ne doit pas être proportionné à un service que les autorités fournissent au redevable. Par conséquent, la Cour ne devrait tenir aucun compte de l'indemnité payée aux conseillers complémentaires, du prix du service par requérant ou du coût réel du traitement d'une affaire.

De même, la Cour aurait jugé par cet arrêt qu'un droit de rôle ne porte pas atteinte au droit d'accès à la justice. Ce droit est un droit individuel, de sorte qu'une éventuelle limitation de celui-ci doit s'apprécier du point de vue du citoyen individuel et non du point de vue d'une collectivité de requérants. Aucun requérant individuel ne devrait payer plus de 175 euros.

A.7.2.2. Le Gouvernement flamand estime que le régime attaqué ne devrait pas être comparé aux règles qui s'appliquent aux procédures civiles conformément au Code judiciaire ou au recours administratif devant la députation, mais aux règles applicables, en vertu de l'article 70, § 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, pour les recours en annulation introduits devant le Conseil d'Etat et aux règles qui s'appliquent, en vertu de l'article 39/68-1 de la loi du 15 décembre 1980 sur les étrangers, devant le Conseil du contentieux des étrangers. En effet, dans ces dernières procédures, un droit de rôle par demandeur est exigé. En outre, la Cour a déjà jugé par son arrêt n^o 88/2012 que le droit d'accès au juge n'était pas violé en ce qu'une requête collective donne lieu au paiement du droit de rôle autant de fois qu'il y a de requérants.

A.7.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes rappellent qu'en principe, un impôt ne dépend pas du coût du service, mais que cela n'empêche pas de devoir tenir compte des données relatives à ce coût. En outre, il y a lieu d'apprécier la législation nationale en tenant compte de la Convention d'Aarhus, de sorte qu'il est interdit à l'autorité nationale de faire payer à la partie succombante une partie déraisonnable des coûts de la procédure.

Le renvoi par le Gouvernement flamand à l'arrêt n° 88/2012 n'est pas pertinent, de l'avis des parties requérantes, parce qu'il concerne la matière du droit des étrangers, qui est essentiellement différente du contentieux de l'urbanisme.

A.7.4. Le Gouvernement flamand rappelle, dans son mémoire en réplique, que le premier moyen des parties requérantes s'articule autour de deux branches, à savoir la différence de traitement injustifiable qui découle de la comparaison de la règle relative au paiement des droits en cas d'actions collectives, contenue dans l'article 34 et dans d'autres règles procédurales, et la différence de traitement injustifiable qui découle de l'égalité de traitement de situations différentes, à savoir les requérants agissant seuls comparés aux requérants agissant collectivement.

Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes utilisent des chiffres trompeurs lorsqu'elles déclarent avoir presque toutes renoncé en raison des droits de rôle trop élevés.

A.8.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe du raisonnable, avec les articles 1er, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus et avec les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE, en ce que le droit de rôle pour une procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations est dû par requérant, alors que l'indemnité de dossier visée à l'article 4.7.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire et les frais visés à l'article 1018 du Code judiciaire sont dus par affaire.

L'article 21 du décret du 4 avril 2014 compromet le droit d'accès à une instance judiciaire, qui doit être équitable, rapide et ne pas être prohibitif, en ce que l'addition des droits de rôle peut mener à des dépens excessifs.

A.8.2. Selon le Gouvernement flamand, le deuxième moyen coïncide en réalité avec le premier. Le renvoi à la Convention d'Aarhus et à la directive 2011/92/UE n'ajouterait rien à l'examen au regard du droit d'accès au juge.

A.8.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes observent que le Gouvernement flamand néglige l'obligation du citoyen de s'investir pour la protection de l'environnement.

A.9.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe général d'accès à la justice, avec le principe du raisonnable, avec les articles 1er, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus et avec les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE, en ce qu'en vertu de la disposition attaquée, le délai pour s'acquitter du droit de rôle a été raccourci à quinze jours et le paiement anticipé n'est plus possible. Cette manière de procéder serait déraisonnable, selon elles, étant donné qu'aucune motivation n'est avancée pour justifier le fait de ne pas permettre un paiement anticipé, ni le fait que la sanction doive consister en la non-recevabilité de la requête. Le seul objectif serait de créer un piège procédural, afin de pouvoir déclarer irrecevables un certain nombre de requêtes.

A.9.2. Selon le Gouvernement flamand, le grief des parties requérantes repose sur une lecture erronée de la disposition attaquée : « non payé à temps » signifie seulement « tardif » et un paiement anticipé n'est pas interdit. Eu égard à cette possibilité, le raccourcissement du délai, de trente à quinze jours, ne serait par ailleurs pas déraisonnable.

En outre, le Gouvernement flamand observe qu'une autre législation utilise elle aussi des délais courts, voire plus courts encore, à savoir l'arrêté royal du 30 janvier 2014 modifiant la réglementation relative à la perception des dépens devant le Conseil d'Etat, qui instaure un nouveau délai de 8 jours.

A.9.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soulignent qu'elles ne suivent pas la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle un paiement anticipé serait tout au moins implicitement permis. Le délai de paiement à respecter prend cours « après la signification » du « montant dû » effectuée par le greffier; le paiement ne peut s'effectuer régulièrement qu'après la « signification » du « montant dû » effectuée par le greffier, ce qui ressort également de la circonstance que les modalités de paiement ne sont pas mentionnées dans les possibilités de recours, énumérées dans la notification d'une décision de la députation.

A.10.1. Dans le quatrième moyen, les parties requérantes allèguent la violation, par l'article 21 du décret du 4 avril 2014, des articles 10, 11, 13, 23, 170 et 172 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 144, 145 et 161 de la Constitution, au motif que le droit de rôle concerne des règles relatives au pouvoir juridictionnel et à la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations, qui doivent, conformément au principe de légalité, être fixées par le législateur. Conformément au principe de légalité, le législateur doit fixer lui-même les éléments essentiels du droit de rôle. Fait également partie des éléments essentiels la désignation du destinataire du droit de rôle, en d'autres termes, la personne morale, l'autorité, l'instance ou l'organisme bénéficiaire de celui-ci. La disposition attaquée n'indiquant pas le compte et donc l'instance auxquels le droit de rôle doit être payé, ce système est contraire au principe de légalité, selon les parties requérantes.

En outre, l'article 21 du décret du 4 avril 2014 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, selon les parties requérantes, parce que le droit de rôle doit être acquitté par versement (*storting*) alors que devant les tribunaux fédéraux il est possible de payer le droit de rôle en liquide ou avec un bon du greffe.

A.10.2. Le Gouvernement flamand estime que le principe de légalité ne requiert pas que la loi ou le décret indique sur quel compte ou à quelle instance le droit de rôle doit être payé. La Cour n'a pas encore jugé que l'indication du compte sur lequel le droit de rôle doit être payé relève des éléments essentiels d'un impôt et qu'elle doit figurer en conséquence dans le décret même.

En outre, le Gouvernement flamand estime que la seconde branche du quatrième moyen repose sur une lecture erronée de l'article 21. Le terme « *storting* » (versement) n'a pas la signification restreinte que lui donne les parties requérante mais la signification que lui donne le dictionnaire Van Dale, à savoir celle de payer ou de transférer de l'argent. Le versement sur un compte n'est que l'un des modes de paiement.

A.10.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes observent que la circonstance que l'arrêt n° 85/2013 n'énumère pas explicitement la désignation du bénéficiaire de l'impôt comme condition n'est pas une raison pour juger que le principe de légalité ne prescrit pas de désigner le bénéficiaire de l'impôt.

En outre, les parties requérantes constatent que l'interprétation que propose le Gouvernement flamand ne peut pas être suivie : les divers arrêtés du Gouvernement flamand précédents montrent que la notion de « versement » signifie que l'argent doit être transféré sur un compte bancaire.

A.10.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand rappelle que l'indication d'un numéro de compte constitue essentiellement un élément d'exécution de la législation et non un élément de la législation elle-même.

A.11.1. Dans le cinquième et dernier moyen, les parties requérantes allèguent la violation, par l'article 21 du décret du 4 avril 2014, des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le principe général du droit d'accès au juge, avec le principe général du raisonnable, avec les principes de la sécurité juridique et de la confiance légitime, et avec la Convention d'Aarhus, au motif que, dans la procédure devant les juridictions administratives flamandes, la partie requérante est tenue de s'acquitter du droit de rôle avant l'écoulement du délai de quinze jours à compter de la réception de la « signification » effectuée par le greffier, alors que le greffier n'est tenu à aucun délai pour procéder à la « signification » qui fera courir le délai précité de quinze jours.

A.11.2. Le Gouvernement flamand observe que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi la discrimination consisterait concrètement. Il n'est pas possible de faire une comparaison pertinente entre les droits des parties requérantes et ceux du greffier : le greffier n'est pas une partie adverse à l'égard de laquelle l'égalité des armes devrait s'appliquer. Il n'existe pas non plus d'obligation similaire entre les parties, à l'égard de laquelle elles seraient traitées de manière inégale : le greffier ne doit pas effectuer un paiement pour lequel il disposerait par hypothèse d'un délai illimité.

Affaires n^{os} 6050 et 6077 (dispositions diverses)

A.12.1. Le Gouvernement flamand observe tout d'abord que le recours est dirigé contre diverses dispositions qui peuvent exister indépendamment les unes des autres, de sorte qu'il convient de vérifier pour chacune des dispositions attaquées si les parties requérantes ont un intérêt à leur recours. Selon le Gouvernement flamand, tel n'est pas le cas pour plusieurs des dispositions qui sont attaquées.

A.12.2. En outre, le Gouvernement flamand estime que le premier moyen des parties requérantes dans les affaires n^{os} 6050 et 6077 s'articule autour de quatre éléments différents, à savoir (1) la définition de l'irrégularité donnée dans l'article 34, § 1er, alinéa 2, du décret du 4 avril 2014, (2) l'énumération, dans l'article 4.8.2, alinéa 2, abrogé, du Code flamand de l'aménagement du territoire, des normes au regard desquelles les permis doivent être contrôlés, (3) les conditions qui peuvent être imposées pour la nouvelle décision à prendre (auparavant prévues par l'article 4.8.2, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire et réglées maintenant par l'article 37, alinéa 3, du décret du 4 avril 2014) et (4) les moyens que le Conseil peut soulever d'office. Selon le Gouvernement flamand, ces quatre éléments sont mélangés dans le premier moyen et il faut constater que ce dernier ne satisfait pas aux conditions de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle.

A.13.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par les articles 34, 76 et 78 du décret du 4 avril 2014, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 144, 145, 146 et 161 de la Constitution, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 4, paragraphe 3, du Traité sur l'Union européenne et avec les articles 291, paragraphe 1, et 191 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, avec le principe général du droit d'accès au juge, avec les principes d'indépendance, d'impartialité et de séparation des pouvoirs et avec les principes de bonne administration, au motif qu'il appartient désormais au Gouvernement flamand lui-même de déterminer si le Conseil pour les contestations des autorisations peut soulever des moyens d'office.

Les parties requérantes estiment qu'une distinction déraisonnable est ainsi créée entre les justiciables, parce que le législateur décrétoal met maintenant fin, pour les parties requérantes devant le Conseil pour les contestations des autorisations, à la règle constitutionnelle générale selon laquelle toute juridiction peut soulever d'office des moyens qui ne sont pas invoqués dans la requête.

Il s'agit par conséquent d'un recul significatif de la protection juridictionnelle et de l'aide judiciaire, étant donné que le législateur décrétoal abroge lui-même les garanties décrétoales et qu'il appartient désormais au Gouvernement de prévoir, selon ses propres vues, des garanties analogues ou d'autres garanties.

A.13.2. Le Gouvernement flamand considère que les parties requérantes attaquent l'article 34 du décret du 4 avril 2014 parce que cette disposition entend par illégalité « une incompatibilité avec une règle de droit écrite ou un principe [général de droit] » et ne mentionne pas expressément aussi la contradiction avec les principes généraux de bonne administration. Le Gouvernement flamand est d'avis que ce moyen repose sur une interprétation manifestement erronée, tant en ce qui concerne le rôle de l'article 34 qu'en ce qui concerne le contenu de cet article. L'article 34 ne vise nullement à fixer les règles et principes au regard desquels le Conseil peut contrôler des permis mais vise seulement à définir l'illégalité dans le cadre de l'application de la boucle administrative. A supposer que l'illégalité au sens de cette disposition n'englobe plus la violation des principes généraux de bonne administration, il s'ensuivrait seulement une restriction de la faculté d'appliquer la boucle administrative et non une restriction de la compétence de contrôle du Conseil.

Par ailleurs, selon le Gouvernement flamand, l'abrogation de l'article 4.8.2, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'est attaquée que dans la mesure où elle a pour effet que la législation décrétoale ne prévoit plus elle-même expressément qu'une décision peut être annulée lorsqu'elle viole les principes de bonne administration. Le Gouvernement flamand estime que ce grief repose lui aussi sur une lecture erronée. L'abrogation de l'article 4.8.2, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne vise nullement à modifier sur le fond le pouvoir de contrôle du Conseil. Il résulte de la plénitude de juridiction dont jouit le Conseil que celui-ci peut procéder à un contrôle au regard de l'ensemble des règles et principes qui sont reconnus dans l'ordre juridique belge, et donc aussi au regard du principe général de bonne administration.

Pour ce qui est de l'abrogation de l'article 4.8.2, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire par l'article 76 du décret du 4 avril 2014, il convient de constater que celle-ci n'a pas pour effet de faire disparaître le contenu de l'article précité. En effet, ce contenu est reproduit dans l'article 37 du décret, sauf qu'il

est question désormais de « principes de droit déterminés » alors qu'il était question auparavant de « principes de droit spécifiques ». En outre, l'article 37 du décret du 4 avril 2014 n'est pas attaqué par les parties requérantes. Celles-ci n'ont dès lors pas intérêt à attaquer l'article précité, selon le Gouvernement flamand.

En ce qui concerne l'abrogation de l'article 4.8.9 du Code flamand de l'aménagement du territoire par l'article 76 du décret du 4 avril 2014, le Gouvernement flamand observe que les règles contenues dans l'article 4.8.9 figurent dans l'article 89 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes; les deux règles sont identiques, de sorte qu'il faut uniquement se demander s'il est contraire aux articles 10, 11 et 23 de la Constitution que cette règle figure seulement dans le règlement de procédure et non dans le décret lui-même. A ce sujet, le Gouvernement flamand indique qu'on ne trouve nulle part une disposition qui fixe les moyens que le Conseil d'Etat peut soulever d'office ou qui définisse les règles ou les principes d'ordre public. Mieux, même les arrêtés d'exécution qui règlent la procédure devant le Conseil d'Etat, devant la Cour constitutionnelle et les procédures de droit commun ne contiennent aucune règle de ce type, alors que celles-ci figurent dans le règlement de procédure pour les juridictions administratives flamandes. A la différence des justiciables devant le Conseil d'Etat et d'autres juridictions, les justiciables devant le Conseil pour les contestations des autorisations ont du moins la possibilité d'invoquer encore une loi matérielle qui figure dans un arrêté d'exécution réglant la procédure. Les dispositions constitutionnelles et les autres dispositions et principes cités par les parties requérantes peuvent certes impliquer qu'un juge doive soulever d'office certains moyens mais n'impliquent pas, en toute hypothèse, que cette règle doive figurer expressément dans une norme législative.

A.13.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes constatent, en faisant référence à l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme du 28 novembre 2002, *Lavents c. Lettonie*, que le législateur doit fixer lui-même les aspects essentiels du statut de la juridiction ainsi que la procédure.

Les parties requérantes estiment aussi qu'elles ne mélangent pas différents problèmes; elles considèrent que la législation forme un tout cohérent et que le législateur poursuit des objectifs lorsqu'il adopte une disposition, telle que l'abrogation d'une ancienne disposition législative. Si le législateur utilise à plusieurs reprises le même terme, celui-ci aura en principe la même portée, mais lorsque le législateur abroge une disposition, cette abrogation doit également avoir un but ou un sens.

Les parties requérantes constatent tout d'abord que le champ d'application de la boucle administrative est plus restreint si ou dans la mesure où le terme « principe général de droit » n'inclut pas les principes de bonne administration. Le constat que les parties requérantes n'attaquent pas l'article 37 du décret du 4 avril 2014 ne les prive pas de l'intérêt à contester l'article 76 du décret du 4 avril 2014, au motif que (1) après l'annulation de l'article 76, l'article 4.8.2, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire sera de nouveau applicable, (2) l'article 37 du décret du 4 avril 2014 concerne seulement l'ordre donné par le juge et est donc étranger en tant que tel à l'annulation elle-même, et (3) l'article 37 du décret du 4 avril 2014 mentionne explicitement les « règles de droit ou des principes de droit », en d'autres termes une terminologie qui, ailleurs, a précisément disparu à tort, en raison de l'abrogation contestée de l'article 4.8.2, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

A.13.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand rappelle qu'il ne saurait être admis que n'importe quel point qui aurait été un jour réglé par une loi ou par un décret doive *ipso facto* être qualifié de principe essentiel et doive donc être toujours réglé par une loi ou un décret. En outre, les parties requérantes méconnaissent le fait que certains des principes essentiels sont déjà fixés dans la Constitution même ou ont une valeur constitutionnelle, de sorte qu'ils ne doivent pas être répétés, en raison de leur effet direct.

Le Gouvernement flamand observe également que le fait que la compétence des juridictions doit être fixée par une loi ou un décret formels ne dit rien des compétences dont ces juridictions distinctes doivent disposer. En outre, le Gouvernement flamand relève que le constat qu'une disposition législative est superflue parce que le contenu de celle-ci pourrait s'appliquer même en son absence n'a pas pour conséquence que la disposition superflue serait inconstitutionnelle. Concernant l'article 43 du décret du 4 avril 2014, le Gouvernement flamand observe que la possibilité d'imposer une amende n'est pas attaquée; seule la désignation du compte sur lequel l'amende doit être payée est attaquée.

A.14.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par l'article 19 du décret du 4 avril 2014, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 144, 145, 146 et 161 de la Constitution, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général du droit d'accès au juge, ainsi qu'avec les principes d'indépendance, d'impartialité et de

séparation des pouvoirs, au motif que l'article 19 habilite le Gouvernement à établir lui-même la procédure de traitement simplifiée, sans que le législateur détermine les requêtes qui peuvent être prises en considération pour une procédure simplifiée. Il s'agit toutefois, selon les parties requérantes, d'éléments essentiels de la procédure, que le législateur avait du reste fixés lui-même dans l'article 4.8.14, abrogé, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

A.14.2. Le Gouvernement flamand attire l'attention sur le fait que les règles dont il est question dans l'article 19 du décret du 4 avril 2014 figurent maintenant dans l'article 26 de l'arrêté précité du 16 mai 2014. Leur contenu est quasiment identique à celui de l'article 4.8.14, abrogé, du Code flamand de l'aménagement du territoire. En outre, l'article 4.8.14, abrogé, ne contenait aucune règle claire concernant la procédure à suivre.

A.14.3. Selon les parties requérantes, contrairement à ce qu'observe le Gouvernement flamand, l'article 4.8.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire contenait bien des règles claires : (1) sur le point de savoir quand il peut s'agir d'une procédure simplifiée, à savoir en cas de recours sans objet, manifestement irrecevable ou pour lequel le Conseil n'est pas compétent, (2) sur la manière dont un requérant peut réagir à une proposition de procédure simplifiée, à savoir par une note justificative et dans un délai de quinze jours, et (3) sur ce que le Conseil peut décider. Désormais, la fixation de toutes ces caractéristiques essentielles de la procédure simplifiée est confiée au Gouvernement, ce qui est contraire au principe de légalité.

A.15.1. Dans le troisième moyen, les parties requérantes contestent la constitutionnalité des termes « qui sont établies par le Gouvernement flamand » figurant à l'article 16, alinéa 3, et la constitutionnalité de l'article 83 du décret du 4 avril 2014, dans la mesure où ce dernier abroge l'article 4.8.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire. L'éventuelle inconstitutionnalité résulte de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 144, 145, 146 et 161 de la Constitution, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe général de droit à l'accès au juge et avec les principes d'indépendance, d'impartialité et de séparation des pouvoirs, en ce que les modifications décrétales entraînent l'abrogation de la compétence du Conseil pour les contestations des autorisations pour, d'une part, entretenir une correspondance directe avec toutes les parties et administrations lorsque le Conseil l'estime nécessaire et, d'autre part, demander à ces parties et administrations tous les documents et informations relatifs aux affaires sur lesquelles le Conseil doit se prononcer. Les modifications précitées entraînent également une restriction importante des mesures d'instruction que les juridictions administratives peuvent éventuellement ordonner.

Les parties requérantes observent qu'il n'existe aucune justification à cette restriction, d'autant plus que le droit d'accès au juge et le droit à un recours effectif impliquent qu'au contentieux administratif, le juge doit pouvoir ordonner lui-même toutes les mesures d'instruction pertinentes. Par conséquent, les parties requérantes devant le Conseil pour les contestations des autorisations sont privées d'une garantie fondamentale que le décret du 4 avril 2014 a abrogée et qui est cependant encore reconnue aux parties requérantes devant le Conseil d'Etat.

A.15.2. Le Gouvernement flamand attire l'attention sur le fait que la règle, abrogée, de l'article 4.8.23, deuxième phrase, du Code flamand de l'aménagement du territoire a entre-temps été reprise dans l'article 12 de l'arrêté précité du 16 mai 2014. La seule question pertinente reste donc de savoir s'il est inconstitutionnel de régler dans un arrêté d'exécution et non dans le décret lui-même la possibilité de requérir cette mesure spécifique d'instruction. Les dispositions constitutionnelles et les autres dispositions et principes cités par les parties requérantes peuvent impliquer, selon le Gouvernement flamand, que les mesures d'instruction citées doivent pouvoir être prises, mais elles n'imposent en tout état de cause pas que la règle qui figurait auparavant dans l'article 4.8.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire soit reproduite dans une loi ou un décret formels. De plus, le décret lui-même donne déjà à la juridiction la possibilité d'appeler en tant que témoin les mêmes parties et administrations auxquelles elle souhaiterait demander des informations ou des documents, sans que cette faculté puisse être limitée par un arrêté d'exécution. En outre, en vertu de l'article 2 du Code judiciaire, les mesures d'instruction prévues par le Code judiciaire s'appliquent de plein droit, pour autant qu'elles ne soient pas réglées par des dispositions légales non expressément abrogées ou par des principes de droit dont l'application n'est pas compatible avec l'application des dispositions du Code judiciaire.

Enfin, le Gouvernement flamand observe qu'à supposer que le Gouvernement flamand réduise, dans un arrêté d'exécution, les garanties requises, les parties requérantes disposent par ailleurs d'une protection juridictionnelle complète, en ce qu'elles peuvent faire contrôler un tel arrêté par le Conseil d'Etat.

A.15.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes constatent que le fait que le Gouvernement flamand a désormais donné exécution à l'article 16 du décret du 4 avril 2014, par le biais de l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014, précité, et que cet arrêté a reproduit l'article 4.8.23 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne remédie pas à la violation du principe de légalité.

De même, la thèse selon laquelle le Code judiciaire compense les restrictions décrétales ne résiste pas à l'examen, selon les parties requérantes. Cela viderait en effet la disposition décrétole contestée de son sens. Pourquoi en effet prévoir qu'« une juridiction administrative peut également ordonner d'autres mesures d'instruction qui sont établies par le Gouvernement flamand » si la juridiction administrative peut en toute hypothèse ordonner toutes les autres mesures d'instruction, sans avoir besoin d'un arrêté du Gouvernement flamand, en recourant au Code judiciaire.

A.16.1. Dans le quatrième moyen, les parties requérantes allèguent la violation, par l'article 43 du décret du 4 avril 2014, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 144, 145, 146 et 161 de la Constitution, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les principes d'indépendance et d'impartialité, au motif que ces principes sont violés en ce que le législateur prévoit que les amendes, infligées par le Conseil pour les contestations des autorisations pour recours manifestement illégitime, sont attribuées au Fonds pour le service des juridictions administratives, en d'autres termes aux juridictions administratives elles-mêmes et non au budget général des dépenses. Par conséquent, de sérieuses questions peuvent se poser quant à l'impartialité et à l'indépendance d'une juridiction qui a elle-même un intérêt à prononcer des amendes. En outre, le décret du 4 avril 2014 ne règle pas lui-même les éléments essentiels de la procédure relative aux amendes. Selon les parties requérantes, l'article 43 du décret du 4 avril 2014 viole le principe de légalité en se limitant à établir les éléments mentionnés dans les premier, deuxième et troisième alinéas et en habilitant pour le surplus le Gouvernement flamand à établir les modalités d'imposition de l'amende, y compris tous les éléments essentiels relatifs au déroulement de la procédure.

A.16.2. Le Gouvernement flamand observe tout d'abord que l'article 43, attaqué, du décret du 4 avril 2014 est identique à l'article 4.8.31, abrogé par ce même décret, du Code flamand de l'aménagement du territoire, à la différence que le compte sur lequel l'amende doit être payée n'est plus celui du Fonds foncier mais celui du Fonds pour le service des juridictions administratives.

De plus, le Gouvernement flamand constate que le quatrième moyen des parties requérantes mélange deux choses, à savoir le bénéficiaire de l'amende et la délégation de certains éléments.

En ce qui concerne le bénéficiaire de l'amende, à savoir le compte du Fonds pour le service des juridictions administratives, le Gouvernement flamand définit le Fonds comme « un fonds budgétaire au sens de l'article 12 du décret du 8 juillet 2011 réglant le budget, la comptabilité, l'attribution de subventions et le contrôle de leur utilisation, et le contrôle par la Cour des Comptes ». Conformément à l'article 12 du décret du 8 juillet 2011, un tel fonds budgétaire est constitué par des crédits variables et par les recettes attribuées correspondantes. Étant donné que tous les crédits nécessaires au fonctionnement des juridictions administratives flamandes sont à la charge du budget général des dépenses de la Communauté flamande, on n'aperçoit pas comment l'impartialité des juges du Conseil pour les contestations des autorisations serait affectée en ce que, au sein de ce budget, certaines recettes ont été conçues, pour des raisons de technique budgétaire, comme un fonds séparé.

En ce qui concerne la délégation de certains éléments au pouvoir exécutif, le Gouvernement flamand estime que la longue liste, dressée par les parties requérantes, des règles qui sont, à leurs yeux, tellement essentielles qu'elles devraient être fixées dans le décret même n'est pas correcte. Par son arrêt n° 88/2012, la Cour a en effet décidé qu'un régime analogue, dans la procédure devant le Conseil du contentieux des étrangers, était conforme à la Constitution, à la condition qu'il soit interprété en ce sens que l'amende imposée par le Conseil du contentieux des étrangers pour cause de recours manifestement abusif ne puisse être infligée à une partie requérante que dans certains cas.

A.16.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes relèvent que l'arrêt n° 88/2012 ne se prononce pas sur le grief soulevé par les parties requérantes, car cet arrêt concerne les droits ordinaires dont tout justiciable est redevable.

A.17.1. Dans le cinquième moyen, les parties requérantes invoquent la violation, par l'article 17 du décret du 4 avril 2014, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 144, 145, 146 et 161 de la Constitution, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général du droit d'accès au juge ainsi qu'avec les principes d'indépendance, d'impartialité et de

séparation des pouvoirs. Ni le décret du 4 avril 2014, ni le décret visé par l'article 18 du décret du 4 avril 2014 n'établissent les règles afférentes aux formalités et à la recevabilité des requêtes ainsi qu'à la procédure devant les juridictions administratives flamandes.

A.17.2. Le Gouvernement flamand observe ici aussi que le détail des éléments énumérés dans l'article 17 du décret du 4 avril 2014 n'est pas essentiel au point de devoir être nécessairement fixé par le décret lui-même. Dans la procédure devant le Conseil d'Etat, ces mêmes éléments sont également réglés dans l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat et non dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

A.17.3. Les parties requérantes rappellent que le fait que le Gouvernement flamand, par l'arrêté précité du 16 mai 2014, a déjà donné exécution à la disposition contestée n'enlève rien à leur grief : il n'a pas pour autant été remédié à la violation du principe de légalité.

A.18.1. Dans le sixième moyen, les parties requérantes soulèvent la violation, par l'article 36 du décret du 4 juin 2014, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 144, 145, 146 et 161 de la Constitution, avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme et le principe général du droit d'accès au juge et avec les principes d'indépendance, d'impartialité et de séparation des pouvoirs, en ce que l'article 36, en ne disposant rien d'autre, en matière de règles de procédure, que le fait que le Gouvernement flamand arrête les règles procédurales relatives à son application, viole le principe de légalité, le droit d'accès au juge et les droits de la défense. En effet, il appartient exclusivement au législateur de déterminer quand une demande d'application de l'article 36, alinéa 1er, peut encore être valablement introduite et jusqu'à quel moment le juge administratif peut lui-même juger de l'application de la nouvelle règle d'exception. Il appartient aussi exclusivement au législateur de déterminer s'il y a lieu d'organiser une audience ou une procédure écrite, s'il existe des délais minimums qui concrétisent et respectent les droits de la défense ou encore si le nouveau point de discussion doit être traité en audience publique.

L'article 36 viole également les principes d'impartialité et d'indépendance et l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en habilitant le juge à décider lui-même, de sa propre initiative, de maintenir ou de maintenir provisoirement, pour un délai qu'il détermine, en tout ou en partie, les effets juridiques de la décision totalement ou partiellement annulée.

A.18.2. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes aperçoivent une discrimination en établissant une comparaison entre l'article 36 du décret du 4 avril 2014, qui concerne le maintien de certains effets, et l'article 40, § 5, du décret du 4 avril 2014, qui concerne l'abrogation d'une suspension, en ce que l'article 40, § 5, prévoit la délégation au Gouvernement flamand de la compétence de déterminer si une audience doit avoir lieu et si des délais doivent être fixés. Toutefois, l'article 36 du décret du 4 avril 2014 dispose qu'un débat contradictoire doit préalablement avoir lieu, ce qui implique une audience et donc également des délais. La différence de traitement en ce qui concerne le premier point n'existe pas, selon le Gouvernement flamand. En ce qui concerne le second point, le Gouvernement flamand n'aperçoit pas en quoi le fait de disposer que le Gouvernement flamand établit les délais protégerait davantage les parties requérantes que celui de disposer que le Gouvernement flamand établit les règles de procédure, ce qui implique évidemment aussi les délais éventuellement applicables.

Selon le Gouvernement flamand, on n'aperçoit pas non plus comment les principes d'impartialité et d'indépendance auraient été violés en ce que le juge peut susciter d'office un débat contradictoire sur la question de savoir s'il y a des raisons exceptionnelles justifiant le maintien des effets.

A.18.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes répètent que la circonstance que le Gouvernement flamand a déjà donné exécution à la disposition attaquée dans l'arrêté précité du 16 mai 2014 ne change rien à leur grief, à savoir la violation du principe de légalité.

Le contentieux objectif est régi par la règle générale d'annulation *ex tunc* et *erga omnes*, de sorte que les principes d'indépendance et d'impartialité sont effectivement violés en ce que le juge peut maintenant susciter lui-même le débat sur le maintien des effets malgré l'annulation. Le point n'est pas de savoir si le législateur pouvait habilitier le Gouvernement flamand à prévoir que la juridiction administrative peut soulever elle-même la question du maintien des effets de la décision annulée ou proposer ce dernier, mais bien de savoir si une telle compétence du juge est conforme aux dispositions de référence invoquées dans le moyen, parmi lesquelles les principes d'indépendance et d'impartialité.

A.19.1. Dans le septième moyen, les parties requérantes critiquent l'article 40, § 5, du décret du 4 avril 2014. Selon elles, les principes d'impartialité et d'indépendance sont violés en ce que le Conseil peut prendre lui-même l'initiative de fixer une audience pour qu'un débat contradictoire puisse être mené sur la levée de la suspension. Le constat qu'il y aura encore une procédure, à déterminer par le Gouvernement flamand, ne compense pas la violation précitée. Il n'appartient pas à un juge qui jouit de la plénitude de compétence d'introduire cette procédure de sa propre initiative.

A.19.2. Le Gouvernement flamand fait valoir qu'il n'aperçoit pas en quoi les principes d'impartialité et d'indépendance seraient violés parce que le juge, alors que l'affaire est encore pendante devant le Conseil, peut susciter d'office, après la suspension, un débat contradictoire sur la question de savoir si de nouveaux faits susceptibles de priver la suspension de son caractère justifié se sont produits. Il est du reste inexact d'affirmer, comme le font les parties requérantes, que le juge enclenche une procédure de sa propre initiative : il ne s'agit pas d'une nouvelle procédure mais d'un incident dans une procédure pendante.

A.19.3. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soulignent qu'il n'appartient pas au juge indépendant et impartial de décider lui-même que la suspension d'une décision jugée illégale doit pouvoir être levée au cours de la suite de la procédure. Un tel jugement revient uniquement à l'autorité publique. Le juge administratif qui suscite lui-même la levée de la suspension d'une décision jugée illégale et qui agit ainsi en faveur de l'administration ne respecte plus les principes d'indépendance et d'impartialité et a toutes les apparences contre lui.

A.20.1. Dans le huitième moyen, les parties requérantes critiquent l'article 49, §§ 1er et 2, ainsi que l'article 84 du décret du 4 avril 2014, car les articles attaqués ont fortement abaissé les conditions de nomination des juges de complément. Selon les parties requérantes, la production d'un diplôme de master en droit constitue tout au moins une condition minimale pour pouvoir exercer une fonction judiciaire; elle constitue du moins une condition minimale pour pouvoir exercer une fonction judiciaire en tant que juge unique.

A.20.2. Le Gouvernement flamand constate que l'article 49, attaqué, du décret du 4 avril 2014 n'est pas une disposition nouvelle mais la reproduction d'une disposition qui s'appliquait déjà aux juges de complément du Conseil pour les contestations électorales. Le Gouvernement flamand observe également que les parties requérantes ne démontrent pas l'intérêt qu'elles auraient à l'annulation des articles attaqués. Par conséquent, le huitième moyen doit être considéré comme une action populaire et doit donc être rejeté parce qu'irrecevable.

A.20.3. Les parties requérantes déclarent qu'elles sont concernées par des litiges concrets devant le Conseil pour les contestations des autorisations et qu'elles introduiront encore de nouvelles affaires. Par conséquent, elles estiment avoir un intérêt à l'introduction d'un recours en annulation de l'article 49, § 1er, du décret du 4 avril 2014. Les parties requérantes répètent que le droit d'accès au juge garantit que le juge doit aussi justifier d'aptitudes professionnelles suffisantes. L'éventuelle violation de ce droit fondamental touche à l'ordre public et doit dès lors être soulevée d'office. En outre, la référence faite par le Gouvernement flamand au statut d'autres magistrats, en particulier au statut de juge à la Cour constitutionnelle, manque de pertinence, selon les parties requérantes.

A.21. A la suite de l'ordonnance du 23 juillet 2015 par laquelle la Cour a demandé aux parties de prendre position sur l'incidence éventuelle du décret du 3 juillet 2015 modifiant l'article 4.8.19 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire et le décret du 4 avril 2015 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes, le Gouvernement flamand et les parties requérantes ont introduit un mémoire complémentaire.

- B -

Quant à la recevabilité

B.1.1. Les parties requérantes dans les affaires n^{os} 6029 et 6039 poursuivent l'annulation des articles 21, 33 et 34 du décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes.

B.1.2. Les deux requêtes ont été introduites avant la publication du décret attaqué, le 1er octobre 2014, au *Moniteur belge*.

En vertu de l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, un recours en annulation doit être introduit dans le délai de six mois suivant la publication de la norme attaquée.

La publication d'une norme est une condition pour pouvoir opposer celle-ci. La publication fait certes courir le délai dans lequel la norme peut être attaquée, mais elle ne constitue pas une condition d'ouverture du droit de recours contre une norme qui est adoptée, sanctionnée et promulguée (voy. l'arrêt n^o 109/2014 du 17 juillet 2014, B.2.3).

B.2. Les parties requérantes dans l'affaire n^o 6036 ont introduit à nouveau une requête (affaire n^o 6049) après la publication du décret attaqué au *Moniteur belge*.

Etant donné que les deux requêtes sont formulées en des termes identiques, elles doivent être considérées, pour leur examen ultérieur, comme formant un seul recours en annulation.

B.3.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité d'un certain nombre de moyens pris dans les affaires n^{os} 6050 et 6077, au motif qu'ils ne seraient pas suffisamment développés.

B.3.2. 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 seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

La Cour examine les moyens dans la mesure où ceux-ci remplissent les conditions précitées.

B.3.3. Enfin, le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes dans les affaires n^{os} 6050 et 6077 à l'annulation de certaines dispositions. Les parties requérantes sont des personnes physiques et des personnes morales engagées dans des procédures relatives à la contestation de divers permis et autorisations. Les moyens invoqués dans ces deux recours sont identiques. Les parties ont un intérêt suffisant à l'annulation de dispositions qui peuvent avoir une influence sur leur situation en tant que parties à des procédures réglées par les dispositions attaquées. La Cour examinera si tel est le cas pour chacune des dispositions faisant l'objet des moyens invoqués.

B.4. Les exceptions sont rejetées.

Quant au fond

B.5.1. Le décret attaqué prévoit une structure centralisée pour les juridictions administratives flamandes. Les juridictions administratives existantes, le Conseil pour les contestations des autorisations, la Cour environnementale et le Conseil des contestations électorales, ont été créées indépendamment les unes des autres et donc sur la base de réglementations différentes (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2383/1, p. 6). Le décret attaqué vise à régler de manière commune et homogène l'organisation et la procédure des juridictions administratives existantes et futures.

« Dans le décret-cadre figurent les règles d'organisation et de fonctionnement qui sont communes aux diverses juridictions administratives. Le décret-cadre permet également d'intégrer facilement dans le décret, du point de vue légistique, de nouvelles juridictions administratives qui seront établies dans le futur et d'appliquer à celles-ci, en principe, les

règles communes. Ainsi, ce système évite qu'il faille, chaque fois qu'une nouvelle juridiction est instituée, partir de zéro pour élaborer un régime autonome, qui, en outre, diffère le plus souvent inutilement des règles applicables à d'autres juridictions comparables » (*ibid.*, p. 8).

B.5.2. Les dispositions attaquées concernent divers aspects de la réglementation commune des juridictions administratives : en premier lieu, les règles de la boucle administrative (affaire n° 6029), ensuite le régime du droit de rôle (affaires n°s 6036 et 6049) et enfin, divers aspects de la compétence et de la procédure (affaires n°s 6050 et 6077).

Quant à la boucle administrative (affaire n° 6029)

En ce qui concerne les premier, deuxième et troisième moyens

B.6. Les premier, deuxième et troisième moyens sont dirigés contre l'article 34 du décret attaqué.

Les parties requérantes soutiennent que cette disposition viole les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions constitutionnelles, avec des principes généraux du droit et avec des dispositions de droit international.

Etant donné que les griefs visant la disposition attaquée sont étroitement liés, les trois premiers moyens doivent être examinés conjointement.

B.7. L'article 34 du décret attaqué, dans la version antérieure à son remplacement par l'article 5 du décret du 3 juillet 2015 modifiant l'article 4.8.19 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire et le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes (*Moniteur belge* du 16 juillet 2015), qui entre en vigueur à une date que doit fixer le Gouvernement flamand, dispose :

« § 1er. Une juridiction administrative flamande, telle que visée à l'article 2, 1°, a) et b), peut, si elle constate qu'elle doit annuler la décision contestée pour cause d'illégalité, offrir à la partie défenderesse, dans tout état de litige, par le biais d'un [arrêt] interlocutoire, la possibilité de réparer ou de faire réparer l'illégalité dans la décision contestée dans un délai

déterminé, à moins qu'il ne puisse être porté préjudice de façon disproportionnée à des intéressés.

Par une illégalité, on comprend une incompatibilité avec une règle de droit écrite ou un principe de droit général, qui peut aboutir à l'annulation de la décision contestée, mais qui est réparable. Si l'illégalité est réparée, la décision n'est plus illégale et la décision contestée peut être maintenue.

§ 2. Dans le délai fixé par la juridiction administrative flamande, la partie défenderesse communique à la juridiction administrative flamande si elle fait usage de la possibilité de réparer ou de faire réparer une irrégularité dans la décision contestée.

Lorsque la partie défenderesse procède à la réparation de l'irrégularité, elle communique à la juridiction administrative flamande, par écrit et dans le délai de réparation, visé au paragraphe 1er, de quelle manière l'irrégularité est réparée.

La réparation par la partie défenderesse ne peut concerner que l'illégalité indiquée dans l'[arrêt] interlocutoire.

Dans les échéances fixées par le Gouvernement flamand, qui ne peuvent être inférieures à trente jours, des parties peuvent communiquer leur point de vue, par écrit, concernant la manière dont l'irrégularité a été réparée.

§ 3. La juridiction administrative flamande communique aux parties de quelle manière le recours sera traité ultérieurement après :

1° la réception de la communication de la partie défenderesse qu'elle ne fait pas usage de la possibilité qui lui est offerte en application du paragraphe 2, alinéa premier;

2° l'expiration inutilisée du délai fixé par la juridiction administrative flamande, visé au paragraphe 2, alinéa premier;

3° l'expiration inutilisée du délai, visé au paragraphe 2, alinéa deux;

4° la réception des points de vue, visés au paragraphe 2, alinéa quatre.

§ 4. Les délais de procédure, qui ne sont pas mentionnés au paragraphe 2, sont suspendus à partir de la date de l'[arrêt] interlocutoire, visé au paragraphe 1er, alinéa premier, jusqu'à la date de la communication de la juridiction administrative flamande, visée au paragraphe 3 ».

B.8. La disposition attaquée s'applique au Conseil pour les contestations des autorisations et à la Cour environnementale.

En tant que juridiction administrative en matière d'aménagement du territoire, le Conseil pour les contestations des autorisations statue par voie d'arrêt sur les recours en annulation introduits contre les décisions d'autorisation, les décisions de validation et les décisions

d'enregistrement (article 4.8.2, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009).

En tant que juridiction administrative, la Cour environnementale statue par voie d'arrêt sur les recours formés contre les décisions d'une entité régionale concernant « l'imposition d'une amende administrative alternative ou exclusive et, le cas échéant, d'un dessaisissement d'avantage » (article 16.4.19, § 2, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement).

B.9.1. La disposition attaquée prévoit la possibilité d'appliquer ce qui est appelé la boucle administrative et qui consiste à « offrir à la partie défenderesse, dans tout état de litige, par le biais d'un [arrêt] interlocutoire, la possibilité de réparer ou de faire réparer l'illégalité de la décision contestée dans un délai déterminé ».

B.9.2. A l'origine, le régime de la boucle administrative devant le Conseil pour les contestations des autorisations avait été instauré par l'article 4.8.4. du Code flamand de l'aménagement du territoire, inséré par le décret de la Région flamande du 6 juillet 2012.

Cette insertion a été justifiée dans les travaux préparatoires en ces termes :

« Le Conseil n'a actuellement qu'une compétence d'annulation. S'il constate qu'une décision attaquée devant lui est entachée d'une illégalité, il doit prononcer l'annulation. Le Conseil n'a pas d'autre choix que d'annuler la décision, que cette dernière soit entachée d'un vice réparable de procédure ou de forme, qui n'a eu aucune incidence sur le contenu de la décision, ou qu'elle soit effectivement entachée d'une illégalité matérielle.

Cette situation est insatisfaisante, tant pour l'administration que pour le justiciable. L'annulation de la décision d'autorisation attaquée, sur la base d'un seul moyen, ne résout pas nécessairement le litige, certainement pas si l'annulation est prononcée sur la base de la violation d'une formalité. La décision peut encore être entachée d'autres illégalités sur lesquelles le Conseil ne s'est pas prononcé. L'organe administratif qui a accordé l'autorisation et voit sa décision annulée doit, lorsqu'il prend une nouvelle décision, respecter l'autorité de l'arrêt et au moins remédier à l'illégalité constatée par le Conseil. Les autres illégalités, qui n'ont pas été abordées lorsqu'il a été fait droit au recours en annulation, peuvent donc à nouveau être commises, sans la moindre mauvaise foi du reste. Il n'est souvent même pas certain que l'illégalité qui a donné lieu à l'annulation ait été réparée à suffisance. Le requérant qui a obtenu l'annulation devra dès lors introduire à nouveau un recours devant le Conseil s'il n'accepte pas la nouvelle décision. Un carrousel de recours et d'annulations peut ainsi

s'enclencher pour savoir, après des années de procédures, si la décision est admissible ou non. Tout cela implique beaucoup de tracasseries procédurales, de frais et de pertes de temps pour toutes les parties concernées » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 1509-1, pp. 3-4).

Il ressort de la suite des travaux préparatoires que le législateur décrétole entendait « éviter d'inutiles nouvelles procédures, gagner du temps et offrir plus de sécurité juridique et ce plus rapidement » devant le Conseil pour les contestations des autorisations (*ibid.*, p. 9), ce qui profiterait tant au citoyen qu'à l'autorité.

B.9.3. Dans les travaux préparatoires du décret attaqué, l'introduction de la boucle administrative a été justifiée comme suit :

« La boucle administrative concerne une illégalité réparable, telle que des vices de procédure ou de forme. Il s'agit d'un mécanisme emprunté au droit administratif néerlandais.

[...]

La rectification en cours d'instance des vices de procédure ou de forme permet d'éviter que le juge administratif prononce une annulation.

Que l'on pense à cet égard notamment à la motivation *a posteriori* d'un acte administratif, à la collecte ultérieure d'un avis et au respect *a posteriori* de l'obligation d'audition.

[...]

Les citoyens ont de plus en plus souvent à juste titre la possibilité de compléter un dossier incomplet. Les autorités administratives doivent elles aussi avoir ainsi l'occasion de réparer à temps des vices de procédure et de forme » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2383/1, p. 39).

B.10. La boucle administrative, telle qu'elle est réglée par l'article 34 attaqué, ne peut être appliquée que lorsqu'il est satisfait à certaines conditions.

B.11.1. Il est requis en premier lieu que les intéressés, mentionnés à l'article 34, ne puissent pas être préjudiciés de manière disproportionnée par l'application de la boucle administrative.

Les intéressés sont ceux qui peuvent introduire des recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations (article 4.8.11, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire) ou devant la Cour environnementale (article 16.4.19, § 2, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement) contre la décision attaquée.

En ce qui concerne la Cour environnementale, les parties intéressées sont en règle générale seulement celles qui ont commis une infraction environnementale et qui sont, de ce fait, sanctionnées d'une amende administrative ou d'une privation d'avantages.

En ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations, le cercle des personnes intéressées est plus étendu. L'article 4.8.11, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose en effet :

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

1° le demandeur de l'autorisation ou de l'attestation as-built, respectivement la personne disposant de droits réels ou personnels à l'égard d'une construction qui fait l'objet d'une décision d'enregistrement, ou qui utilise cette construction de fait;

2° les organes administratifs accordant l'autorisation associés au dossier;

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

4° des associations dotées d'une compétence procédurale qui agissent au nom d'un groupe dont les intérêts collectifs sont menacés ou lésés par la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement, pour autant qu'elles disposent d'un fonctionnement durable et effectif conformément aux statuts;

5° le fonctionnaire dirigeant du département ou, en son absence, son mandataire pour des autorisations délivrées selon la procédure régulière, sauf dans les cas visés à l'article 4.7.19, § 1er, alinéa trois;

6° le fonctionnaire dirigeant ou, en son absence, son mandataire du département ou de l'agence dont relève l'instance consultative, désignée en vertu de l'article 4.7.16, § 1er, alinéa premier, respectivement l'article 4.7.26, § 4, 2°, à condition que cette instance ait émis son avis à temps ou que son avis n'ait, à tort, pas été sollicité;

7° le Collège des Bourgmestre et Echevins pour les autorisations, délivrées dans les limites de la procédure particulière, à condition qu'il a émis un avis en temps voulu en vertu de l'article 4.7.26, § 4, alinéa premier, 2°, ou si à injuste titre aucun avis n'a été demandé.

La personne à qui il peut être reproché qu'elle n'a pas contesté une décision d'autorisation désavantageuse pour elle par le biais du recours administratif organisé ouvert auprès de la députation est censée avoir renoncé au droit de s'adresser au Conseil ».

B.11.2. Deuxièmement, il est requis que l'irrégularité qui affecte la décision attaquée soit réparable. Les travaux préparatoires donnent quelques exemples d'irrégularités réparables :

« Que l'on pense à cet égard notamment à la motivation *a posteriori* d'un acte administratif, à la collecte ultérieure d'un avis et au respect *a posteriori* de l'obligation d'audition.

C'est ainsi qu'un acte administratif ne sera plus considéré comme irrégulier lorsque, par exemple, la demande nécessaire à l'élaboration de l'acte administratif a été introduite ultérieurement, que la motivation nécessaire a été fournie postérieurement, que la consultation requise d'un intéressé s'est tenue *a posteriori*, que l'obligation d'audition a été remplie ultérieurement, qu'un avis requis a été recueilli après coup » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2383/1, p. 39).

B.11.3. Troisièmement, la réparation de l'irrégularité doit avoir pour effet non seulement que la décision attaquée ne soit plus irrégulière mais aussi que « la décision [puisse] être maintenue ».

Même si le maintien de la décision est formulé comme une simple possibilité dans ce dernier membre de phrase, il ressort indéniablement des travaux préparatoires que, sur la base de la disposition attaquée, l'acte de réparation ne peut pas consister en une décision dont le contenu différerait de la décision attaquée : « Une réformation matérielle de la décision (par exemple, un refus transformé en une autorisation) excède les limites de la boucle administrative » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2383/1, p. 41). « L'objectif essentiel de la boucle administrative consiste à ce que la décision attaquée, purgée des vices réparables, puisse être maintenue » (*ibid.*, pp. 40-41).

B.11.4. Enfin, avant de proposer la boucle administrative, le Conseil pour les contestations des autorisations et la Cour environnementale doivent avoir examiné tous les moyens, ainsi qu'il est précisé dans les travaux préparatoires :

« La boucle administrative ne peut être appliquée qu'après examen de tous les moyens. Il n'est pas souhaitable d'appliquer la boucle administrative à l'égard d'une illégalité déterminée et de constater ensuite qu'un autre vice n'est pas réparable et que la requête en annulation doit être accueillie » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2383/1, p. 39).

B.12.1. Les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire aux principes de l'indépendance et de l'impartialité du juge.

B.12.2. Les principes de l'indépendance et de l'impartialité du juge ainsi que de la séparation des pouvoirs constituent des caractéristiques fondamentales de l'Etat de droit.

B.12.3. Le contrôle juridictionnel qu'exercent le Conseil pour les contestations des autorisations et la Cour environnementale constitue un contrôle de la légalité externe et interne, qui ne va pas jusqu'à les autoriser à substituer leur appréciation au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration. En effet, dans le cadre de son contrôle, le juge ne peut pas se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.

Il n'appartient pas au juge mais à l'administration de déterminer le contenu d'une décision discrétionnaire, plus précisément comme suite à la réparation de l'irrégularité. L'organe administratif concerné peut décider de ne pas recourir à la possibilité d'appliquer la boucle administrative, notamment lorsqu'il estime que la réparation de l'irrégularité peut avoir une incidence sur le contenu de la décision attaquée.

B.12.4. En permettant au Conseil pour les contestations des autorisations et à la Cour environnementale, lorsque ceux-ci proposent l'application de la boucle administrative, de faire connaître leur point de vue sur l'issue du litige, qui pourtant doit mener à la même décision, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire aux principes de l'indépendance et de l'impartialité du juge.

B.13.1. Les parties soutiennent que la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire aux droits de la défense, au droit à la contradiction et au droit d'accès au juge.

B.13.2. En vertu de la disposition attaquée, la juridiction concernée peut offrir à l'organe administratif en cause, « dans tout état de litige », par une décision interlocutoire, la possibilité d'appliquer la boucle administrative. Les parties ne peuvent communiquer leur point de vue que sur la manière dont l'irrégularité a été réparée, après que l'organe administratif concerné a utilisé cette possibilité (article 34, § 2, dernier alinéa).

B.13.3. Lorsqu'une juridiction, comme en l'espèce le Conseil pour les contestations des autorisations ou la Cour environnementale, apporte un élément qui vise à influencer l'issue du litige, comme en l'espèce la possibilité d'appliquer la boucle administrative, le droit à la contradiction implique qu'un débat doit avoir lieu à ce sujet entre les parties (voy., *mutatis mutandis*, CEDH, 16 février 2006, *Prikyan et Angelova c. Bulgarie*, § 42; 5 septembre 2013, *Čepek c. République tchèque*, § 45).

La simple appréciation, par le Conseil pour les contestations des autorisations ou la Cour environnementale, que les intéressés ne sont pas susceptibles d'être préjudiciés de manière disproportionnée par l'application de la boucle administrative ne suffit pas. En effet, il revient aux parties elles-mêmes, et non à la juridiction, de déterminer si un nouvel élément nécessite ou non des observations (voy., *mutatis mutandis*, CEDH, 18 février 1997, *Nideröst-Huber c. Suisse*, § 29; 27 septembre 2011, *Hrdalo c. Croatie*, § 36).

B.13.4. L'application de la boucle administrative peut en outre avoir des conséquences pour les personnes intéressées, visées à l'article 4.8.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui n'ont pas introduit de recours contre la décision ou ne sont pas intervenues dans la procédure.

Le droit d'accès au juge constitue un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Une décision prise en application de la boucle administrative ne peut pas être exclue du droit d'accès au juge. La limitation de ce droit, pour une catégorie d'intéressés, n'est pas proportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur, qui consiste en substance à rationaliser et à accélérer le contentieux administratif.

B.13.5. En ne prévoyant pas de débat contradictoire sur la possibilité d'appliquer la boucle administrative, dans des cas où cette application n'a pas encore fait l'objet d'un débat entre les parties, et en ne prévoyant pas la possibilité d'introduire un recours contre la décision prise en application de la boucle administrative, après la notification ou publication de celle-ci, la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire aux droits de la défense, au droit à la contradiction et au droit d'accès au juge.

B.14.1. Les parties requérantes soutiennent qu'il est porté une atteinte discriminatoire à l'obligation de motivation formelle, garantie par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

B.14.2. Les articles 1er à 3 de la loi précitée du 29 juillet 1991 disposent :

« Article 1er. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

- Acte administratif :

L'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative;

- Autorité administrative :

Les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

- Administré :

Toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

Art. 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Art. 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Elle doit être adéquate ».

B.14.3. Ces dispositions généralisent l'obligation de motiver formellement les actes administratifs de portée individuelle. La motivation formelle des actes concernés est un droit de l'administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires.

B.14.4. Un législateur communautaire ou régional ne pourrait, sans violer la compétence fédérale en la matière, restreindre la protection offerte par la législation fédérale aux administrés en dispensant les autorités agissant dans les matières pour lesquelles il est compétent de l'application de cette loi ou en autorisant ces autorités à y déroger (voy. entre autres l'arrêt n° 91/2013 du 13 juin 2013).

B.14.5. En ce qu'elle autorise l'organe administratif concerné à fournir, après l'application de la boucle administrative, la motivation requise d'un acte administratif individuel qui n'était pas formellement motivé, la disposition attaquée porte atteinte au droit, que la loi du 29 juillet 1991 garantit au destinataire de l'acte mais aussi aux éventuels tiers intéressés, de prendre immédiatement connaissance des motifs qui justifient la décision, du fait de leur mention dans l'acte même. Le droit à la motivation formelle permet de renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs à portée individuelle et le respect du principe de l'égalité des armes dans le cadre du contentieux administratif.

L'obligation de motivation formelle, qui doit permettre à l'administré d'apprécier s'il y a lieu d'introduire les recours dont il dispose, manquerait son objectif si cet administré ne parvient à connaître les motifs qui justifient la décision qu'après qu'il a introduit un recours.

B.14.6. Selon le Gouvernement flamand, l'article 13 de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'Etat a implicitement modifié la loi du 29 juillet 1991, avec pour effet qu'il faudrait considérer que le législateur décréteil peut faire de même.

Par son arrêt n° 103/2015 du 16 juillet 2015, la Cour a annulé l'article 13 de la loi du 20 janvier 2014 au motif notamment que cette disposition portait une atteinte discriminatoire au droit garanti par la loi du 29 juillet 1991 de prendre immédiatement connaissance des motifs qui justifient la décision, grâce à leur mention dans l'acte même.

B.14.7. De surcroît, pour que l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles puisse s'appliquer, il est requis que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur la matière ne soit que marginale.

Or, en l'espèce, il suffit de constater que l'incidence de la disposition en cause sur la compétence fédérale en matière de motivation formelle n'est pas marginale, puisqu'elle revient à autoriser que les motifs d'une décision puissent ne pas figurer dans l'acte lui-même et puissent n'être divulgués par l'autorité administrative compétente qu'au cours de la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations ou la Cour environnementale.

B.15. Il s'ensuit que la disposition attaquée doit être annulée.

Etant donné que les autres griefs contenus dans les premier, deuxième et troisième moyens ne peuvent mener à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner.

En ce qui concerne le quatrième moyen

B.16. Le quatrième moyen est dirigé contre l'article 33, alinéa 2, du décret attaqué, qui dispose :

« Lorsque l'article 34 ou l'article 42 s'applique, une juridiction administrative flamande peut porter l'ensemble ou une partie des frais à charge de la partie défenderesse ».

Les frais incluent les indemnités des témoins, les frais et honoraires de l'instruction des experts, les frais de la publication conformément à l'article 47, sauf en ce qui concerne le Conseil des contestations électorales, et ils comprennent également le droit de rôle, visé à l'article 21, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations.

B.17. L'article 34 concerne la boucle administrative. L'article 42 porte sur la médiation. Les griefs des parties requérantes sont uniquement dirigés contre la disposition attaquée dans la mesure où le quatrième moyen a trait à la boucle administrative.

B.18.1. Les parties requérantes considèrent qu'en cas d'application de la boucle administrative, le décret ne devrait pas prévoir seulement la possibilité mais l'obligation de mettre les frais à charge de l'organe administratif en cause. Elles soutiennent qu'en ce qu'elle ne prévoit pas une telle obligation, la disposition attaquée est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec des dispositions de droit international.

B.18.2. Le droit d'accès au juge, qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution, peut faire l'objet de limitations, y compris de nature financière, pour autant que ces limitations ne portent pas atteinte au droit d'accès au juge, dans sa substance même.

En soi, des règles qui mettent des frais à charge d'une des parties ne portent pas atteinte à ce droit (cf. les arrêts n^{os} 85/2013, du 13 juin 2013, B.3, et 74/2014, du 8 mai 2014, B.12.2).

Bien qu'en règle générale, les frais soient mis à charge de la partie qui succombe, le droit d'accès au juge ne fait pas davantage obstacle à des règles qui autorisent le juge, dans des circonstances particulières, à mettre les frais totalement ou partiellement à charge de la partie qui obtient gain de cause (voy. l'arrêt n^o 57/2006, du 19 avril 2006, B.6, ainsi que les arrêts n^{os} 96/2012, du 19 juillet 2012, B.9, et 74/2014, du 8 mai 2014, B.12.2).

Le droit d'accès au juge doit toutefois être garanti d'une manière non discriminatoire (voy. les arrêts n^{os} 161/2011 du 20 octobre 2011, B.7.2 et n^o 74/2014 du 8 mai 2014, B.12.2).

B.18.3. En vertu du premier alinéa de l'article 33 du décret attaqué, une juridiction administrative flamande met, dans son arrêt, « l'ensemble ou une partie des frais à charge de la partie qui a succombé sur le fond ».

Une juridiction administrative flamande annule en règle générale une décision attaquée lorsqu'elle est irrégulière. Les frais sont dans ce cas mis, en tout ou en partie, à charge de l'organe administratif qui a pris la décision irrégulière.

Toutefois, lorsque la juridiction administrative flamande offre la possibilité à l'organe administratif d'appliquer la boucle administrative et que l'irrégularité est réparée, le recours est alors susceptible d'être rejeté. Les frais sont mis dans ce cas, totalement ou partiellement, à charge de la partie requérante, qui est effectivement « la partie qui a succombé sur le fond ».

B.18.4. Le législateur décrétoal instaure de cette manière une différence de traitement entre deux catégories de justiciables qui ont attaqué, devant une juridiction administrative flamande, une décision entachée d'une illégalité dont cette juridiction fait ensuite le constat. En ce qu'il a disposé que les frais ne peuvent pas être totalement mis à charge des parties requérantes lorsque la décision attaquée est annulée sans prévoir que les frais ne peuvent pas davantage être totalement mis à charge des parties requérantes lorsque leur recours est rejeté par suite de l'application de la boucle administrative, le législateur décrétoal a porté atteinte, sans justification raisonnable, au droit à un égal accès au juge.

B.19. Il s'ensuit que la disposition attaquée doit être annulée dans la mesure où elle s'applique à la boucle administrative.

Quant au droit de rôle (affaires n^{os} 6036 et 6049)

B.20. L'article 21 du décret attaqué règle le droit de rôle de la manière suivante :

« § 1er. Le droit de mise au rôle dû par partie requérante lors de l'introduction d'une requête en annulation, s'élève à 175 euros.

Le droit de mise au rôle dû par partie requérante lors de l'introduction d'une requête en suspension ou d'une requête en suspension d'extrême urgence, s'élève à 100 euros.

Le droit de mise au rôle dû par partie intervenante, s'élève à 100 euros, indépendamment du fait que l'intervention vaut pour la demande de suspension ou pour la demande d'annulation.

Les montants dûs conformément au présent article sont adaptés tous les cinq ans au premier janvier à l'indice ABEX, avec comme indice de base celle [lire : celui] de janvier 2014 et une première indexation le 1er janvier 2019. Les montants sont arrondis à l'euro le plus proche. Si le montant s'élève à exactement la moitié d'un euro, le montant est arrondi à l'unité supérieure.

§ 2. Le fonctionnaire dirigeant du Département 'Ruimte Vlaanderen' ou, en son absence, son mandataire, qui agit en application de l'article 4.8.11, § 1er, alinéa premier, 5°, du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, est exempté du paiement de [lire : d'un] quelconque droit de mise au rôle.

§ 3. La partie requérante ou la partie intervenante qui démontre que ses revenus sont insuffisants, est exemptée du paiement de [lire : d'un] quelconque droit de mise au rôle.

La partie requérante ou la partie intervenante adresse à cet effet une demande au Conseil pour les Contestations des Autorisations, simultanément avec l'introduction de sa requête.

A défaut des pièces justificatives, visées à l'alinéa premier, le greffier les demande à la partie requérante ou intervenante.

Les pièces justificatives sont transmises dans un délai de huit jours qui prend cours le jour suivant celui de la notification de l'envoi sécurisé, visée à l'alinéa trois.

En cas de transmission tardive des pièces justificatives, visées à l'alinéa quatre, la partie requérante ou intervenante est censée renoncer à sa demande d'exemption du droit de mise au rôle.

L'insuffisance des revenus est évaluée conformément à l'arrêté royal du 18 décembre 2003 déterminant les conditions de la gratuité totale ou partielle du bénéfice de l'aide juridique de deuxième ligne et de l'assistance judiciaire.

§ 4. Des requêtes collectives donnent lieu au paiement d'autant de fois le droit qu'il y a des parties requérantes.

Des requêtes collectives en intervention donnent lieu au paiement d'autant de fois le droit qu'il y a des parties intervenantes.

§ 5. Le greffier communique par écrit à la partie requérante ou à la partie intervenante le montant dû ou la décision sur l'exemption du paiement du droit de mise au rôle.

Le versement est effectué dans un délai de quinze jours qui prend cours le jour suivant celui de la notification de l'envoi sécurisé, visée à l'alinéa premier.

Si le montant n'est pas versé par la partie requérante dans le délai, visé à l'alinéa deux, le recours est déclaré irrecevable.

Si le montant n'est pas versé par la partie intervenante dans le délai, visé à l'alinéa deux, la requête en intervention est déclarée irrecevable.

Le paiement tardif ne peut être régularisé.

§ 6. Les droits qui sont dûs, suite au paragraphe 1er, lors de l'introduction d'une requête en suspension d'extrême urgence, sont taxés en débet ».

En ce qui concerne les premier et deuxième moyens

B.21. Les deux premiers moyens sont pris de la violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions constitutionnelles, principes généraux de droit et dispositions internationales, en ce que le droit de rôle pour une procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations est dû par demandeur, alors que l'indemnité de dossier visée à l'article 4.7.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire et les frais visés à l'article 1018 du Code judiciaire sont dus par affaire.

Etant donné que ces moyens soulèvent le même grief, ils sont examinés conjointement.

B.22. Les parties requérantes n'exposent pas comment la disposition attaquée pourrait violer l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, les articles 3 et 6 de la Convention d'Aarhus ainsi que les articles 4, 6 et 9 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.

Dans la mesure où ils sont pris de la violation de ces dispositions, les moyens ne sont pas recevables.

B.23. Il ressort des autres normes de contrôle mentionnées dans les moyens et de l'exposé qui les concerne que les parties requérantes critiquent principalement le fait qu'en imposant, pour les requêtes collectives, le paiement d'un droit de rôle de 175 euros multiplié par le nombre de requérants, la disposition attaquée limiterait de manière disproportionnée le droit d'accès au juge.

Il existerait également une inégalité de traitement entre les demandeurs devant le Conseil pour les contestations des autorisations et les demandeurs dans des procédures civiles ou les requérants ayant introduit un recours administratif devant la députation. De même, les demandeurs particuliers seraient préjudiciés par rapport au fonctionnaire dirigeant ou à son mandataire, lesquels sont toujours exemptés du paiement du droit de rôle. Enfin, il existerait une égalité de traitement des demandeurs individuels et des demandeurs collectifs, bien que ceux-ci se trouvent dans des situations distinctes.

B.24.1. Le droit d'accès au juge est un principe général de droit qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Ce droit peut faire l'objet de limitations, y compris de nature financière, pour autant que ces limitations ne portent pas atteinte à son essence même. En soi, l'instauration d'un droit de rôle ne porte pas atteinte à ce droit, pour autant qu'il n'impose pas de charge excessive à une partie au procès (CEDH, 3 juin 2014, *Harrison McKee c. Hongrie*, §§ 27-28).

La Cour de justice a jugé que l'exigence d'une procédure d'un coût non prohibitif, visée à l'article 9, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus, ne portait pas atteinte au pouvoir du juge national de prononcer une condamnation aux dépens pour autant que le montant soit raisonnable et que les frais supportés par la partie concernée ne soient pas, dans leur ensemble, prohibitifs (CJUE, 11 avril 2013, C-260/11, *Edwards et Pallikaropoulos*, point 26; 13 février 2014, C-530/11, *Commission c. Royaume-Uni*, point 44). Selon la Cour de justice, il appartient au juge qui statue sur une contestation qui entre dans le champ d'application de la Convention d'Aarhus de veiller à ce que la procédure ne soit pas d'un coût prohibitif pour les parties requérantes, compte tenu tant de l'intérêt de la personne qui souhaite défendre ses droits que de l'intérêt général lié à la protection de l'environnement (*Edwards et Pallikaropoulos*, point 35; *Commission c. Royaume-Uni*, point 45).

Pour ce faire, le juge ne peut se fonder uniquement sur la situation économique du demandeur mais doit également procéder à une analyse objective du montant des dépens. Par ailleurs, il peut tenir compte de la situation des parties en cause, des chances raisonnables de succès du demandeur, de la gravité de l'enjeu pour celui-ci et pour la protection de l'environnement, de la complexité du droit et de la procédure applicable, du caractère éventuellement téméraire du recours à ses différents stades ainsi que de l'existence d'un système national d'aide juridictionnelle ou d'un régime de protection en matière de dépens (*Edwards et Pallikaropoulos*, point 46; *Commission c. Royaume-Uni*, point 49).

La circonstance que l'intéressé n'a pas été dissuadé, en pratique, d'exercer son action, ne suffit toutefois pas à elle seule à considérer que le coût de la procédure n'a pas pour lui un caractère prohibitif (*Edwards et Pallikaropoulos*, point 47; *Commission c. Royaume-Uni*, point 50).

B.24.2. Le droit de rôle attaqué est dû par requérant. Par conséquent, une requête collective, introduite par tous les membres d'une association de fait, donne lieu au paiement d'un droit de rôle de 175 ou de 100 euros, multiplié par le nombre de requérants

Ce choix du législateur décretaal ne porte toutefois nullement atteinte au droit d'accès au juge, étant donné que chaque requérant individuel n'est redevable que de 175 ou de 100 euros, tout comme s'il avait introduit une requête individuelle.

B.24.3. Le droit de rôle ne représente pas davantage un obstacle insurmontable à l'introduction d'un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations. En vertu de l'article 21, § 3, du décret attaqué, le requérant ou la partie intervenante qui démontre que ses revenus sont insuffisants est en effet exempté du paiement de tout droit de rôle. Cette exception s'applique sans distinction aux requérants individuels et aux requérants qui participent à une requête collective. En conséquence, le coût de la procédure devant le Conseil pour les contestations des autorisations n'est pas prohibitif au sens de l'article 9 de la Convention d'Aarhus.

B.25. L'article 23 de la Constitution, en ce qu'il garantit le droit de chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine, qui comprend notamment le droit à un environnement sain, n'interdit pas non plus au législateur décrétoal d'instaurer un droit de rôle devant certaines juridictions. Dès lors que le législateur décrétoal, tout en imposant un droit de rôle pour un recours en annulation et une demande de suspension devant le Conseil pour les contestations des autorisations, prévoit également la possibilité pour les requérants de solliciter l'exemption de paiement du droit de rôle, les dispositions attaquées n'entraînent pas de diminution de la protection d'un environnement sain.

B.26.1. En vertu de l'article 1020 du Code judiciaire, la condamnation aux dépens se divise de plein droit par tête, à moins que le jugement en ait disposé autrement. Ces frais comprennent, conformément à l'article 1018 du Code judiciaire, entre autres les droits de greffe.

En vertu de l'article 4.7.21, § 5, du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans la procédure de recours administratif devant la députation, une indemnité de dossier de 62,50 euros est due, sauf si le recours est dirigé contre un refus tacite.

Dans ces procédures, le droit de greffe, d'une part, et l'indemnité de dossier, d'autre part, sont dus par dossier, également pour les actions collectives et pour les procédures collectives de recours.

B.26.2. En revanche, les requêtes collectives introduites devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat donnent lieu, en vertu de l'article 70, § 3, de l'arrêté du régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, au paiement du droit autant de fois qu'il y a de requérants.

En vertu de l'article 39/68-1, § 4, de la loi du 15 décembre 1980 « relative à l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », les requêtes collectives introduites devant le Conseil du contentieux des étrangers donnent lieu au paiement du droit autant de fois qu'il y a de requérants.

En ce qui concerne le droit de rôle devant le Conseil pour les contestations des autorisations, le législateur décrétoal pouvait chercher à se rapprocher de ces dispositions qui, à l'instar de la disposition attaquée, portent sur une procédure d'annulation devant une juridiction administrative.

B.27. En ce qui concerne l'exemption du droit de rôle pour le fonctionnaire dirigeant, les travaux préparatoires du décret de la Communauté flamande du 5 juillet 2013 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2013 mentionnent ce qui suit :

« Le fonctionnaire dirigeant est exempté du droit de rôle. Le rapport du Gouvernement flamand relatif à l'arrêté du 13 juillet 2012 justifie cette exemption. Cette justification doit être considérée comme étant intégralement reprise ici.

En réaction à l'avis du SARO (conseil consultatif stratégique pour l'aménagement du territoire) quant à l'exemption du paiement de tout droit de rôle pour le fonctionnaire dirigeant du département Aménagement du territoire, Politique du logement et Patrimoine immobilier (RWO) ou, en son absence, pour son délégué, il convient de renvoyer à la circonstance que le budget du Conseil pour les contestations des autorisations relève du budget du département RWO. Le paiement d'un droit de rôle par le fonctionnaire dirigeant de ce département (ou, en son absence, par son délégué) constituerait simplement une opération nulle pour le budget du département. Une exemption est donc plus simple » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, document 2022, n° 1, p. 19).

Un droit de rôle ne doit pas être confondu avec une indemnité de procédure. Le droit de rôle n'est en effet pas attribué à la partie victorieuse mais est dû, à titre d'impôt, aux autorités publiques. Par conséquent, il est raisonnablement justifié que l'autorité qui introduit un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations soit exemptée du paiement à elle-même d'un impôt.

B.28. Le principe d'égalité en matière fiscale, garanti par l'article 172 de la Constitution, exige enfin que le droit de rôle soit fixé au même montant pour tout requérant individuel, qu'il participe ou non à une requête collective. Il s'ensuit que la disposition attaquée n'instaure pas d'égalité de traitement injustifiée entre des requérants individuels et des requérants qui participent à une requête collective.

B.29. Les premier et deuxième moyens ne sont pas fondés.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.30. Le troisième moyen se compose de deux branches. Les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée viole les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions constitutionnelles, principes généraux de droit et dispositions internationales, en ce que le droit de rôle doit être versé, sous peine d'irrecevabilité de la demande, dans un délai (réduit) de quinze jours (première branche) à compter de la notification de celui-ci et qu'il ne peut être versé à l'avance (seconde branche).

B.31. Le délai de quinze jours dans lequel le droit de rôle dû doit être versé après notification par le greffe n'affecte pas le droit d'accès au juge. En effet, les requérants disposent d'un délai suffisamment long pour remplir cette obligation, étant donné que ce délai court seulement à compter du jour suivant la notification visée à l'article 21, § 5, du décret attaqué et que cette disposition requiert seulement que les requérants effectuent le virement dans le délai de quinze jours mais non que le compte *ad hoc* soit aussi crédité dans ce délai.

Le troisième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.32. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la disposition attaquée n'interdit pas le paiement du droit de rôle avant que le greffier communique le montant dû. L'article 21, § 5, alinéa 2, du décret attaqué ne sanctionne en effet que le paiement tardif du droit de rôle mais non son paiement anticipé.

Par conséquent, le troisième moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne le quatrième moyen

B.33. Le quatrième moyen se compose de deux branches.

Dans la première branche, les parties requérantes allèguent une violation des articles 10, 11, 23, 170 et 172 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 144, 145 et 161 de la Constitution, au motif que, conformément au principe de légalité en matière fiscale, il appartient au législateur décréteur de définir les éléments essentiels du droit de rôle, comme notamment la désignation du destinataire du droit de rôle, ce qui ne serait pas le cas en l'espèce.

Dans la seconde branche, les parties requérantes allèguent une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, au motif que le droit de rôle devrait être versé et ne pourrait pas être payé en espèces ou avec un bon du greffe, comme devant les cours et tribunaux.

B.34. Un impôt sert en règle à couvrir les dépenses générales d'intérêt public. L'indication d'une affectation particulière ne relève pas des éléments essentiels d'un impôt.

Il est vrai qu'en Communauté et en Région flamandes, l'affectation de recettes spécifiques à des dépenses spécifiques doit s'effectuer par décret (article 12, § 1er, du décret du 8 juillet 2011 réglant le budget, la comptabilité, l'attribution de subventions et le contrôle de leur utilisation, et le contrôle par la Cour des comptes), mais cette obligation découle d'une disposition décrétoire au regard de laquelle la Cour ne peut pas effectuer de contrôle.

De même, en l'absence de fondement décrétoire à l'affectation particulière d'impôts, l'approbation annuelle du budget garantit qu'aucune dépense ne peut être faite sans l'accord des contribuables, exprimé par leurs représentants.

Le quatrième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.35. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la disposition attaquée ne saurait être interprétée comme interdisant le paiement du droit de rôle en espèces ou par un bon du greffe. L'article 21, § 5, alinéa 2, du décret attaqué ne prévoit en effet une sanction que pour le paiement tardif du droit de rôle mais non une sanction pour un paiement à temps en espèces ou par un bon de greffe.

Le quatrième moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

En ce qui concerne le cinquième moyen

B.36. Les parties requérantes allèguent la violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions constitutionnelles, des principes généraux de droit et des dispositions internationales, au motif qu'un délai de quinze jours est accordé aux parties requérantes pour s'acquitter du droit de rôle dû, tandis que le greffier n'est tenu à aucun délai pour opérer la « signification » du montant du droit de rôle requis.

B.37. Ainsi qu'il est dit en B.31 et B.32, le délai de quinze jours doit être considéré comme compatible avec la Constitution et les droits de rôle requis peuvent être payés par anticipation, de sorte que le délai de quinze jours imparti à la partie requérante ou intervenante est raisonnablement justifié. La comparaison avec la situation du greffier ne saurait conduire à une autre conclusion.

B.38. Le cinquième moyen n'est pas fondé.

Quant aux dispositions diverses (affaires n^{os} 6050 et 6077)

B.39. Les parties requérantes demandent l'annulation de diverses dispositions du décret attaqué, qui règlent des aspects de la compétence et de la procédure. Les moyens sont pris de la violation du principe de légalité (B.40 à B.61) et du principe d'indépendance et d'impartialité (B.62 à B.71.4).

En ce qui concerne la violation du principe de légalité

B.40. Dans les premier (articles 34, 76 et 79), deuxième (articles 19 et 81) et troisième (articles 16, alinéa 3, et 83) moyens, dans le quatrième moyen, en sa seconde branche

(article 43), dans le cinquième moyen (article 17) et dans le sixième moyen, en sa première branche (article 36), les parties requérantes allèguent la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions constitutionnelles, des principes généraux de droit et des dispositions internationales, en ce que la compétence de régler divers aspects de la procédure devant les juridictions administratives flamandes est déléguée au Gouvernement flamand, alors que cette compétence appartiendrait au législateur décrétoal.

B.41. Le premier moyen comporte quatre branches.

Dans la première branche, les parties requérantes soutiennent que l'article 34, § 1er, alinéa 2, du décret attaqué ne mentionne pas expressément que l'« incompatibilité avec une règle de droit écrite ou un principe de droit général » inclut également la violation des principes généraux de bonne administration, alors que le Conseil pour les contestations des autorisations et la Cour environnementale devraient également pouvoir effectuer des contrôles au regard de ces principes.

Dans les deuxième et troisième branches, les parties requérantes allèguent que l'article 76 du décret attaqué, dans la mesure où il abroge l'article 4.8.2, alinéas 2 et 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire, confie au Gouvernement flamand le soin de déterminer si le Conseil pour les contestations des autorisations et la Cour environnementale peuvent encore procéder à des annulations pour violation du principe général de bonne administration.

Dans la quatrième branche, les parties requérantes affirment que l'article 78 du décret attaqué, dans la mesure où il abroge l'article 4.8.9 du Code flamand de l'aménagement du territoire, empêcherait les juridictions concernées de soulever d'office des moyens, pour autant que ces moyens touchent à l'ordre public.

B.42. L'article 34, § 1er, alinéa 2, du décret attaqué dispose :

« Par une illégalité, on comprend une incompatibilité avec une règle de droit écrite ou un principe [général de droit], qui peut aboutir à l'annulation de la décision contestée, mais qui est réparable ».

L'article 76 du décret attaqué dispose :

« Dans l'article 4.8.2 du [Code flamand de l'aménagement du territoire], remplacé par le décret du 6 juillet 2012, les alinéas deux et trois sont abrogés ».

L'article 4.8.2, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire disposait :

« Le Conseil annule la décision d'autorisation, de validation ou d'enregistrement contestée lorsque cette décision est irrégulière. Une décision est irrégulière lorsqu'elle est contraire à la réglementation, aux prescriptions urbanistiques ou aux principes de bonne gouvernance ».

L'article 78 du décret attaqué dispose :

« Dans le titre IV, chapitre VIII, section 3, du [Code flamand de l'aménagement du territoire], modifié par le décret du 6 juillet 2012, la sous-section 1re, qui comprend les articles 4.8.6 à 4.8.10 inclus, est abrogée ».

L'article 4.8.9 du Code flamand de l'aménagement du territoire disposait :

« Le Conseil peut invoquer des moyens d'office qui ne sont pas invoqués dans la requête, dans la mesure où ces moyens concernent l'ordre public.

L'absence manifeste de justification ou négligence de la conformité au bon aménagement du territoire par les autorités est toujours censé être un moyen concernant l'ordre public ».

B.43.1. Le premier moyen, en sa première branche, est dirigé contre l'article 34 du décret attaqué, qui fait également l'objet du recours en annulation dans l'affaire n° 6029. Eu égard à ce qui a été dit en B.12, l'examen du premier moyen, en sa première branche, dans les affaires n^{os} 6050 et 6077 ne saurait conduire à une annulation plus étendue et il ne doit dès lors pas être examiné.

B.43.2. Il résulte du fait que le Conseil pour les contestations des autorisations est une juridiction qu'il exerce un contrôle juridictionnel à part entière et qu'il est dès lors compétent pour contrôler une décision attaquée accordant un permis au regard de l'ensemble des règles et des principes s'appliquant dans l'ordre juridique belge, y compris les principes de bonne

administration. L'abrogation de l'article 4.8.2, alinéa 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne tend nullement à modifier sur le fond la compétence de contrôle du Conseil pour les contestations des autorisations et de la Cour environnementale.

Le premier moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

B.43.3. Puisque l'article 37 du décret attaqué règle le droit d'injonction, tant pour le Conseil pour les contestations des autorisations que pour la Cour environnementale, l'abrogation de l'article 4.8.2, alinéa 3, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'entraîne pas la caducité du droit d'injonction existant.

Le premier moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé.

B.43.4. Les règles permettant de soulever des moyens d'office, telles qu'elles figuraient dans l'article 4.8.9, abrogé, du Code flamand de l'aménagement du territoire, sont reproduites dans l'article 89 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes.

L'article 89 de cet arrêté dispose :

« Le collège peut d'office invoquer des moyens qui ne sont pas repris dans la requête, ou d'office invoquer des exceptions, pour autant qu'elles concernent l'ordre public.

L'absence de raison manifeste ou la négligence du contrôle, par l'administration, au bon aménagement du territoire est toujours censée être un moyen d'ordre public ».

Il est de la nature du contrôle juridictionnel qu'une juridiction puisse soulever d'office des moyens qui concernent l'ordre public.

En droit administratif, ainsi que l'estime le Conseil d'Etat, « un moyen touche à l'ordre public lorsqu'il concerne la violation d'une règle qui vise à promouvoir ou préserver un intérêt public fondamental, c'est-à-dire une règle qui concerne des valeurs essentielles de la vie en société ou qui touche de manière fondamentale au fonctionnement de l'Etat de droit et qui, pour ces raisons, doit toujours être garantie au profit de la société dans son ensemble. Dès lors que la défense de cette règle fondamentale transcende les intérêts personnels du

justiciable qui peut pâtir de la méconnaissance de celle-ci, le juge est tenu, sous peine de mettre en péril l'ensemble du système juridique, d'apprécier au regard de ces règles chaque décision sur laquelle il doit statuer » (CE, 13 décembre 2012, n° 221.734).

Le premier moyen, en sa quatrième branche, n'est pas fondé.

B.44. Le premier moyen n'est pas fondé.

B.45. Le deuxième moyen a trait à l'habilitation du Gouvernement flamand, prévue par l'article 19 du décret attaqué, pour établir lui-même la procédure de traitement simplifié, sans que le législateur décréteil n'indique comment déterminer les requêtes qui peuvent être traitées selon la procédure simplifiée. L'indication du type de requêtes susceptible de recevoir un traitement simplifié constituerait pourtant, selon les parties requérantes, un des éléments essentiels de la procédure, que le législateur décréteil avait lui-même fixés auparavant dans l'article 4.8.14 du Code flamand de l'aménagement du territoire, abrogé par l'article 81 du décret attaqué. Par conséquent, cette matière n'est plus réglée par décret à l'heure actuelle.

B.46.1. L'article 19 du décret attaqué dispose :

« Le Gouvernement flamand peut arrêter des règles pour le traitement de requêtes qui entrent en ligne de compte pour une procédure simplifiée ».

L'article 81 du décret attaqué prévoit :

« Dans le titre IV, chapitre VIII, section 3, du [du Code flamand de l'aménagement du territoire], modifié par le décret du 6 juillet 2012, la sous-section 3, qui comprend l'article 4.8.14, et la sous-section 4, qui comprend les articles 4.8.15 à 4.8.20 inclus, sont abrogées ».

B.46.2. Les règles relatives à la procédure simplifiée figurent désormais à l'article 26 de l'arrêté du 16 mai 2014 du Gouvernement flamand portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes et leur contenu est identique à celui de l'article 4.8.14, abrogé, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

L'article 26 de cet arrêté dispose :

« § 1er. Après l'enregistrement d'une requête, le président du Collège ou le juge administratif désigné par lui peut, dans un délai d'ordre de trente jours après la date de l'enregistrement de la requête, examiner d'office si :

- 1° le recours est sans objet;
- 2° le recours est manifestement irrecevable;
- 3° le Collège est manifestement incompétent pour prendre connaissance du recours;
- 4° le recours requiert uniquement des débats succincts.

§ 2. Par dérogation à l'article 27, le greffier peut demander au défendeur d'introduire le dossier administratif dans un délai de quinze jours.

Lorsque le défendeur n'introduit pas de dossier administratif dans ce délai, visé à l'alinéa premier, le greffier somme le défendeur d'y procéder tout de même dans un délai fixé par le greffier. Lorsque le défendeur n'y donne pas suite, les faits cités par le requérant sont censés être prouvés, à moins que ces faits soient manifestement injustes.

§ 3. Le greffier transmet les constatations du président du Collège ou du juge administratif désigné par lui au requérant. Le requérant peut introduire une note justificative et des pièces à conviction, qui sont toutes les deux limitées à ces constatations, dans un délai d'échéance de quinze jours, qui prend cours le jour après le jour de la notification de ces constatations.

§ 4. Le président du Collège ou le juge administratif désigné par lui peut décider que l'affaire est prise en considération sans procédure ultérieure.

Le président du Collège ou le juge administratif désigné par lui rend immédiatement un jugement concernant l'irrecevabilité manifeste du recours, l'incompétence manifeste du Collège ou le fait que le recours est sans objet.

§ 5. Le président du Collège ou le juge administratif désigné par lui peut convoquer les parties par disposition à comparaître à court terme pour des débats succincts. Le greffier notifie cette disposition et une copie de la requête aux parties.

Lorsque le président du Collège ou le juge administratif désigné par lui est d'avis que le recours requiert uniquement des débats succincts, l'affaire est prise en considération après avoir entendu les parties.

§ 6. Lorsque le président du Collège ou le juge administratif désigné par lui ne décide pas que le recours est manifestement irrecevable ou sans objet, que le Collège est manifestement incompétent ou que des débats succincts suffisent, la procédure est poursuivie selon la procédure ordinaire, visée au présent arrêté.

Le greffier notifie une copie de la disposition aux parties ».

B.47.1. L'article 146 de la Constitution dispose que « nulle juridiction contentieuse ne peut être établi[e] qu'en vertu d'une loi ». L'article 161 de la Constitution dispose qu'« aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi ».

Il découle de ces dispositions constitutionnelles, ainsi que de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH, 28 novembre 2002, *Lavents c. Lettonie*, § 114) que le législateur compétent doit régler lui-même les principes essentiels lorsqu'il établit une juridiction.

Etant donné que l'article 19 attaqué n'a pas pour objet la création d'une juridiction administrative, le principe de légalité précité n'empêche pas le législateur décrétoal d'habiliter le Gouvernement à régler la procédure de traitement simplifiée.

B.47.2. En outre, il y a lieu de constater qu'il est aussi prévu, à l'article 30, § 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat que « le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, fixer des règles particulières de procédure pour le traitement des requêtes qui sont sans objet, ou qui n'appellent que des débats succincts », ce dont il résulte que la différence de traitement soulevée par les parties requérantes entre les justiciables devant le Conseil d'Etat ou d'autres juridictions et les justiciables devant le Conseil pour les contestations des autorisations n'existe pas en droit.

B.48. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

B.49. L'inconstitutionnalité alléguée dans le troisième moyen découlerait, selon les parties requérantes, de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec diverses autres dispositions constitutionnelles, dispositions internationales et principes généraux de droit, en ce que la compétence du Conseil pour les contestations des autorisations serait restreinte pour entretenir une correspondance directe avec toutes les parties et administrations et pour demander tous les documents et informations relatifs aux affaires sur lesquelles il doit se prononcer.

B.50.1. L'article 16, alinéa 3, du décret attaqué dispose :

« Une juridiction administrative flamande peut, d'initiative ou sur la demande d'une partie, entendre des témoins ou des experts, et faire appel à des interprètes. Une juridiction administrative flamande peut également ordonner d'autres mesures d'instruction qui sont établies par le Gouvernement flamand ».

L'article 83 du décret attaqué dispose :

« Dans le titre IV, chapitre VIII, section 3, du [Code flamand de l'aménagement du territoire], remplacé par le décret du 6 juillet 2012, la sous-section 6, qui comprend les articles 4.8.22 et 4.8.23, la sous-section 7, qui comprend les articles 4.8.24 à 4.8.27 inclus, et la sous-section 8, qui comprend les articles 4.8.28 à 4.8.32 inclus, sont abrogées ».

B.50.2. L'article 4.8.23, précité, du Code flamand de l'aménagement figure actuellement dans l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes.

L'article 12 de cet arrêté dispose :

« En vue du jugement de l'affaire, le Collège peut correspondre directement avec toutes les parties, administrations et tous les tiers et leur demander toutes les informations et pièces utiles ».

B.51.1. Compte tenu de ce qui est dit en B.47.1, le législateur décrétoal doit seulement régler lui-même, par voie décrétoale, les éléments essentiels lorsqu'il établit une juridiction administrative.

B.51.2. En outre, l'article 16, alinéa 3, du décret attaqué dispose expressément que la juridiction administrative peut appeler comme témoin la partie ou l'administration dont elle souhaite obtenir des informations ou des documents, sans que cette possibilité puisse être limitée par un arrêté d'exécution, de sorte que le principe de légalité est respecté en l'espèce.

B.51.3. Le troisième moyen n'est pas fondé.

B.52. Dans la seconde branche du quatrième moyen, les parties requérantes soutiennent que l'article 43 du décret n'a pas fixé les éléments essentiels de la procédure permettant d'infliger une amende.

B.53.1. L'article 43 du décret attaqué dispose :

« Le Conseil pour les Contestations des Autorisations peut imposer d'office une amende pour cause de recours manifestement illégitime.

L'amende s'élève à 125 euros au minimum et à 2.500 euros au maximum, étant entendu que ces montants peuvent être modifiés par le Gouvernement flamand suite à l'évolution de l'indice des prix à la consommation.

Le produit de l'amende est versé sur le compte du fonds pour le service des juridictions administratives.

Le Gouvernement flamand arrête les modalités de l'imposition et de la perception de l'amende ».

B.53.2. La procédure permettant d'imposer une amende en raison d'un recours manifestement abusif figure à actuellement dans l'article 103 de l'arrêté du 16 mai 2014 portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes.

L'article 103 de cet arrêté dispose :

« Lorsque la chambre estime qu'une amende pour cause de recours manifestement abusif peut être justifiée, l'arrêt par lequel il est rendu un jugement concernant la demande d'annulation fixe à cet effet une séance à une date proche.

L'arrêt qui impose l'amende est en tout cas réputé contradictoire.

Le greffier envoie immédiatement une copie aux parties de l'arrêt par lequel il est rendu un jugement concernant l'amende pour cause de recours manifestement abusif.

Les dispositions de la cinquième partie du Code judiciaire ayant trait à la saisie et à l'exécution s'appliquent de manière analogue à l'exécution de l'arrêt par lequel il est imposé une amende pour cause de recours manifestement abusif.

Les montants dus conformément au présent article sont indexés tous les cinq ans, au 1er janvier, conformément à l'évolution de l'indice des prix à la consommation ».

B.54.1. Des dispositions similaires figurent dans la procédure devant le Conseil d'Etat (article 37 de lois coordonnées sur le Conseil d'Etat) et devant le Conseil du contentieux des étrangers (article 39/73-1 de la loi du 15 décembre 1980).

B.54.2. Par son arrêt n° 88/2012 du 12 juillet 2012, la Cour a jugé ce qui suit en ce qui concerne l'article 39/73-1 de la loi du 15 décembre 1980 :

« B.22.1. Le droit fondamental d'accès au juge ne comprend pas le droit d'utiliser les procédures existantes à des fins manifestement abusives. Toutefois, en raison de la limitation de ce droit fondamental que peut constituer l'imposition d'une amende pour recours manifestement abusif, cette notion doit faire l'objet d'une interprétation restrictive. Un requérant ne pourrait se voir infliger une amende pour la seule raison que le recours qu'il a introduit n'avait que très peu de chances d'aboutir à une décision favorable; la possibilité, même théorique, qu'une décision lui donnant satisfaction soit prononcée suffit à faire échapper le recours à la qualification de 'manifestement abusif' ».

B.22.2. En ce sens, le Conseil d'Etat considère que 'le prononcé d'une amende pour recours manifestement abusif constitue une limitation du droit fondamental d'ester en justice [et] que, de ce fait, la notion de "recours manifestement abusif" inscrite à l'article 37 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat doit être interprétée restrictivement' (arrêt n° 123.211 du 22 septembre 2003) et qu'il s'en déduit que le droit d'accès au juge ne peut 'connaître de limitation que si l'abus est manifeste' (arrêt n° 126.770 du 23 décembre 2003). Il précise que 'le seul fait que le requérant défende ses droits et attaque des décisions qu'il juge irrégulières n'est en tout cas pas constitutif d'un recours manifestement abusif' (arrêt n° 207.185 du 2 septembre 2010). La jurisprudence du Conseil d'Etat indique encore que constitue un recours manifestement abusif le recours introduit 'non dans l'espoir, fût-il ténu, d'obtenir ce que la loi permet qu'il procure, mais dans l'unique but de conférer une apparence litigieuse fallacieuse à une situation de séjour irrégulière' (arrêt n° 126.770 du 23 décembre 2003), ou un recours 'qui tend manifestement à retarder l'exécution d'une décision administrative de toute évidence légitime ou qui n'est manifestement pas introduit dans le but d'obtenir une décision sur le fond même de la prétention' (arrêts n° 136.149 du 15 octobre 2004 et n° 176.452 du 6 novembre 2007).

L'abus de procédure peut être déduit 'dans le chef des requérants d'une mauvaise foi, d'un but de nuire ou de tromper ou d'une argumentation fantaisiste et manifestement mal fondée' lorsque le dossier révèle 'des manœuvres répréhensibles qui sont personnellement imputables' aux requérants (arrêt n° 136.149 du 15 octobre 2004), une 'tentative de tromper le Conseil d'Etat en produisant un document contrefait' (arrêt n° 176.452 du 6 novembre 2007) ou lorsque le recours 'repose sur des déclarations mensongères dont [la requérante] porte seule la responsabilité' (arrêt n° 175.786 du 16 octobre 2007). Enfin, le Conseil d'Etat a encore eu l'occasion de préciser qu'une 'amende, comme toute sanction, ne peut, par nature, frapper que la personne qui a commis l'acte que la sanction tend à réprimer; que nul ne peut être sanctionné pour une infraction qu'il n'a pas commise ou à laquelle il n'a pas sciemment

et librement collaboré ' et qu'il se déduit de ce principe fondamental que l'amende pour recours abusif ne peut être infligée au requérant lorsqu'il lui était impossible, vu sa méconnaissance du droit belge et le fait qu'il a fait confiance à son avocat, de déceler ce caractère (arrêt n° 126.770 du 23 décembre 2003).

B.22.3. Il découle de ce qui précède que l'amende pour recours manifestement abusif ne peut être infligée à un requérant que lorsque la juridiction constate que le recours est introduit de mauvaise foi ou dans un but de nuire ou de tromper ou résulte de manœuvres répréhensibles, qui sont directement imputables au requérant lui-même ou que le recours n'est pas introduit dans le but d'obtenir la fin que la loi permet qu'il procure ».

B.54.3. Concernant une disposition comparable à la disposition attaquée, les travaux préparatoires ont indiqué que « la condition que le recours soit manifestement abusif implique que cette règle devra être appliquée avec circonspection » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2383/1, p. 46). En outre, il ressort expressément de ces travaux préparatoires que les parties doivent avoir la possibilité « de réagir à l'intention de la juridiction administrative d'imposer une telle amende » (*ibid.*).

Compte tenu de ce qui est dit en B.47.1, et pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés dans l'arrêt n° 88/2012 précité, l'article 43 du décret attaqué n'est pas contraire aux dispositions constitutionnelles et internationales invoquées, pour autant que l'amende imposée par le Conseil pour les contestations des autorisations pour cause de recours manifestement abusif ne puisse être imposée aux parties requérantes que dans les cas précisés par l'arrêt n° 88/2012.

B.54.4. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.54.3, le quatrième moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

B.55. Dans le cinquième moyen, les parties requérantes critiquent le fait que ni le décret attaqué ni les décrets visés à l'article 18 du décret attaqué n'établissent les règles relatives aux formalités d'introduction des requêtes, à leur recevabilité et à la procédure devant les juridictions administratives flamandes.

B.56.1. L'article 17 du décret attaqué dispose :

« Le Gouvernement flamand arrête les modalités pour les exigences formelles et la recevabilité des requêtes et pour la procédure devant les juridictions administratives flamandes, y compris les règles concernant :

- 1° les documents qui doivent être joints à la requête;
- 2° l'enregistrement de la requête et les conditions auxquelles la requête peut être régularisée;
- 3° la manière dont et les personnes à qui une copie de la requête est envoyée;
- 4° le mode d'envoi et d'échange des pièces relatives au procès;
- 5° l'assistance ou la représentation par un conseil;
- 6° l'appel aux témoins, experts et interprètes, y compris le règlement des indemnités des témoins, des frais et honoraires des experts et des frais des interprètes;
- 7° le mode de calcul des délais, visés au présent chapitre;
- 8° les conditions auxquelles une indemnité peut être demandée pour des copies ou extraits ».

B.56.2. La réglementation dont il est question figure dans l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes.

B.57. Dès lors que l'habilitation conférée au Gouvernement flamand ne concerne pas des éléments essentiels, les exigences du principe de légalité, mentionnées en B.47.1, sont remplies.

Le cinquième moyen n'est pas fondé.

B.58. Dans le sixième moyen, en sa première branche, les parties requérantes soutiennent qu'il devrait appartenir exclusivement au législateur décretaal de déterminer quand une demande d'application de l'article 36, alinéa 1er, du décret attaqué peut encore être valablement introduite et jusqu'à quand le juge peut se prononcer sur l'application de cette règle. Il appartiendrait aussi exclusivement au législateur de déterminer s'il y a lieu d'organiser une audience ou une procédure écrite ou s'il existe des délais minimum qui

concrétisent et respectent les droits de la défense et si le nouveau point de discussion doit être traité en audience publique.

B.59. L'article 36 du décret attaqué 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 ».

B.60.1. Des dispositions comparables figurent dans la procédure devant le Conseil d'Etat (article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat) et devant la Cour constitutionnelle (article 8 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle).

B.60.2. Le législateur décrétoal a expressément précisé que le maintien, provisoire ou non, des effets ne peut être ordonné que « pour des raisons exceptionnelles justifiant une violation du principe de légalité, sur décision spécialement motivée et après un débat contradictoire ». En outre, la décision peut tenir compte des intérêts des tiers.

Selon les travaux préparatoires, il est souligné à cet égard que tant les parties que la juridiction administrative doivent s'assurer « de l'existence de raisons exceptionnelles justifiant une violation du principe de légalité », le principe de légalité réclamant « de remédier à toutes les situations contraires au droit » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2383/1, p. 42).

B.60.3. Il ressort de ce qui précède que le législateur décrétoal n'a pas délégué au Gouvernement flamand les modalités essentielles régissant l'application du maintien des effets d'une décision annulée.

B.60.4. Le sixième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.61. Les moyens qui allèguent la violation du principe de légalité ne sont pas fondés.

En ce qui concerne la violation des principes d'indépendance et d'impartialité

B.62. Dans le quatrième moyen, en sa première branche (article 43), dans le sixième moyen, en sa seconde branche (article 36) et dans les septième (article 40, § 5) et huitième (articles 49, §§ 1er et 2, et 84) moyens, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions constitutionnelles, des principes généraux de droit et des dispositions internationales, en ce que les dispositions attaquées compromettraient l'indépendance et l'impartialité du juge administratif.

B.63.1. Dans le quatrième moyen, en sa première branche (article 43 du décret attaqué), les parties requérantes font grief au législateur décréteur d'avoir prévu que les amendes infligées par le Conseil pour les contestations des autorisations du chef de recours manifestement abusif reviennent au Fonds pour le service des juridictions administratives, en d'autres termes aux juridictions administratives elles-mêmes et non au budget général des dépenses.

B.63.2. L'article 43 du décret attaqué a pour but de « décourager les recours introduits à la légère ou qui témoignent d'un abus du droit de s'adresser à la juridiction administrative » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2383/1, p. 46). Quant à l'application de la mesure, les travaux préparatoires procurent les éclaircissements suivants :

« La condition que le recours soit manifestement abusif implique que cette règle devra être appliquée avec circonspection. Le droit d'accès à la justice est un droit fondamental.

Les parties doivent avoir la possibilité de réagir à l'intention de la juridiction administrative d'imposer une telle amende.

L'amende est une sanction et non une indemnité au profit de la partie défenderesse. La juridiction administrative décide d'office si l'infliction de l'amende est justifiée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2383/1, p. 46).

B.63.3. Selon l'article 21, § 2, du décret du 20 décembre 2013 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2014, le Fonds des juridictions administratives est « un fonds budgétaire au sens de l'article 12 du décret du 8 juillet 2011 réglant le budget, la comptabilité, l'attribution de subventions et le contrôle de leur utilisation, et le contrôle par la Cour des Comptes ».

Conformément à l'article 12 du décret du 8 juillet 2011, un tel fonds budgétaire est constitué de crédits variables ainsi que des recettes attribuées correspondantes.

En outre, l'article 4 du décret attaqué dispose que « les crédits nécessaires pour le fonctionnement des juridictions administratives flamandes sont à charge du budget général des dépenses de la Communauté flamande ».

B.63.4. Etant donné que l'ensemble des crédits nécessaires au fonctionnement des juridictions administratives flamandes sont à la charge du budget général des dépenses de la Communauté flamande, l'impartialité des juges administratifs n'est pas affectée par la circonstance qu'au sein de ce budget, certaines recettes ont été conçues, pour des raisons de technique budgétaire, comme un fonds séparé.

B.63.5. Le quatrième moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.64. Dans le sixième moyen, en sa seconde branche (article 36 du décret attaqué), les parties requérantes soutiennent que le juge ne pourrait pas apprécier, de sa propre initiative, si les effets juridiques de la décision entièrement ou partiellement annulée doivent être maintenus, provisoirement ou non, en tout ou en partie.

B.65.1. Ainsi que la Cour l'a jugé par ses arrêts n^{os} 18/2012, 14/2013 et 73/2013 et compte tenu de ce qui est dit en B.60.3, la faculté, pour un juge administratif, de maintenir d'office les effets de dispositions annulées dans les conditions précitées est conforme aux dispositions nationales et internationales invoquées et est dès lors conforme également aux principes d'indépendance et d'impartialité.

Qui plus est, ces principes ne sont pas violés par le pouvoir attribué au juge administratif de susciter d'office un débat contradictoire sur le point de savoir s'il y a des raisons exceptionnelles justifiant le maintien des effets de dispositions annulées.

B.65.2. Le sixième moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

B.66. Dans le septième moyen, les parties requérantes allèguent que l'article 40, § 5, du décret attaqué viole les principes d'indépendance et d'impartialité, en ce que le Conseil pour les contestations des autorisations peut lui-même prendre l'initiative de fixer une audience pour mener un débat contradictoire au sujet de la levée de la suspension.

B.67. L'article 40, § 5, du décret attaqué dispose :

« A la demande des parties, le Conseil pour les Contestations des Autorisations peut abroger les arrêts par lesquels est ordonnée la suspension, à la demande des parties ou d'initiative.

L'abrogation est uniquement possible lorsque de nouveaux faits, soit de droit, soit de fait, se présentent ou lorsque les circonstances ont tellement changées que la suspension n'est plus justifiée.

Les parties sont invitées à comparaître lors d'une séance où la demande d'abrogation est traitée.

Le Gouvernement flamand peut arrêter des modalités pour l'application du régime de la procédure pour l'abrogation d'arrêts, y compris la détermination des délais et l'organisation des séances visées au présent article ».

B.68.1. La circonstance que le Conseil pour les contestations des autorisations, alors que l'affaire est encore pendante consécutivement à la suspension de la décision attaquée, tienne d'office un débat contradictoire sur la question de savoir si de nouveaux faits susceptibles de priver la suspension de sa justification se sont produits ne viole pas *ipso facto* les principes

d'indépendance et d'impartialité. Dans ce cas, il ne s'agit pas, en effet, d'une nouvelle procédure mais d'un incident dans une procédure pendante, dès lors que l'article 40, § 5, du décret attaqué ne s'applique que lorsque la décision attaquée a été suspendue mais qu'aucune décision n'a encore été rendue sur l'annulation.

B.68.2. Le septième moyen n'est pas fondé.

B.69. Dans le huitième moyen (articles 49, §§ 1er et 2, et 84 du décret attaqué), les parties requérantes allèguent que la production d'un diplôme de master en droit constitue une condition minimale pour pouvoir exercer une fonction juridictionnelle, à tout le moins une condition minimale pour pouvoir exercer une fonction juridictionnelle de juge unique.

B.70. L'article 49, §§ 1er et 2, du décret attaqué dispose :

« § 1er. Le Gouvernement flamand nomme les juges administratifs effectifs à vie auprès d'une juridiction administrative flamande, sur la proposition de l'assemblée générale.

Les juges administratifs effectifs répondent au minimum aux conditions de nomination suivantes :

1° être détenteur du diplôme de licencié ou de master en droit;

2° avoir une connaissance approfondie et au moins dix années d'expérience utile dans les domaines du droit flamand en matière d'aménagement du territoire et du droit environnemental flamand;

3° posséder une connaissance approfondie de la procédure et de la protection juridique dans des affaires administratives ou judiciaires.

§ 2. Par dérogation au paragraphe 1er, alinéa premier, le Gouvernement flamand peut nommer auprès de la juridiction administrative flamande, visée à l'article 2, 1°, c), des juges administratifs complémentaires, sur la proposition de l'assemblée générale, pour une période de six ans qui est renouvelable.

Par dérogation au paragraphe 1er, alinéa deux, nul ne peut être nommé comme juge administratif complémentaire s'il ne peut démontrer son expertise dans le domaine du droit public, des sciences politiques ou des sciences administratives ».

L'article 84 du décret attaqué dispose :

« Dans le titre IV, chapitre VIII, du [Code flamand de l'aménagement du territoire], remplacé par le décret du 6 juillet 2012, la section 4, qui comprend les articles 4.8.33 à 4.8.40

inclus, la section 5, qui comprend les articles 4.8.41 à 4.8.43 inclus, et la section 6, qui comprend les articles 4.8.44 à 4.8.48 inclus, sont abrogées ».

B.71.1. Le Gouvernement flamand peut nommer au Conseil des contestations électorales des juges de complément qui ne doivent toutefois pas disposer d'un grade académique ou d'un grade de niveau académique (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2383/1, p. 49).

B.71.2. Les travaux préparatoires indiquent :

« § 2. Outre les juges administratifs effectifs, mentionnés dans le premier paragraphe, le Gouvernement flamand peut nommer des juges de complément au Conseil des contestations électorales. Il ne s'agit pas d'une obligation. Contrairement aux juges administratifs effectifs, ce ne sont pas des juges administratifs permanents.

Pour le Conseil des contestations électorales, l'alinéa 2 du paragraphe 2 reproduit partiellement les conditions de nomination des conseillers et conseillers suppléants du Conseil des contestations électorales prévues dans l'article 206, § 2, alinéa 1er, du décret du 8 juillet 2011 portant organisation des élections locales et provinciales. Les candidats à la fonction de juge administratif de complément ne doivent pas disposer d'un grade académique ou d'un grade de niveau académique. Ils doivent néanmoins démontrer leur expertise dans le domaine du droit public, des sciences politiques ou des sciences administratives.

Le Conseil d'Etat observe que cette condition d'aptitude formulée en des termes très généraux ne suffit pas pour garantir une expertise suffisante au sein du Conseil des contestations électorales.

Puisque l'expertise requise pour les actuels conseillers du Conseil des contestations électorales est la même que dans le décret précité, l'observation du Conseil d'Etat n'est pas suivie » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2383/1, p. 49).

En exigeant que les juges de complément démontrent qu'ils possèdent une expertise dans le domaine du droit public, des sciences politiques ou des sciences administratives, le législateur décrétoal a entouré leur nomination de suffisamment de conditions garantissant l'aptitude des personnes désignées.

B.71.3. Cependant, l'effectivité de ces garanties n'est pas assurée dès lors que le justiciable court le risque de comparaître devant une chambre du Conseil des contestations électorales dans laquelle aucun juge siégeant ne dispose d'un diplôme académique ni n'a fourni de preuve de ses aptitudes. L'article 49, § 4, du décret attaqué est en effet libellé en ces termes :

« Les candidats sont sélectionnés par une commission de sélection. La sélection vise à évaluer les capacités requises pour l'exercice de la fonction de juge administratif. L'assemblée générale fixe la composition de la commission de sélection. La commission de sélection établit le programme de l'épreuve de sélection et le soumet à la ratification de l'assemblée générale.

Sur la base de l'évaluation des candidats, l'assemblée générale émet une proposition motivée au Gouvernement flamand, après avoir comparé les prétentions et mérites respectifs des candidats qui ont réussi l'épreuve de sélection, visée à l'alinéa premier, complétée par un interview avec les candidats classés favorablement.

Par dérogation à l'alinéa premier, l'assemblée générale peut décider de ne pas organiser une épreuve de sélection pour les juges administratifs complémentaires ».

Il résulte en effet du dernier alinéa de la disposition précitée qu'il est possible de renoncer à organiser une épreuve de sélection des juges administratifs de complément, l'expertise des candidats n'étant alors plus objectivement établie et garantie. Ainsi, cette disposition porte atteinte à l'objectif poursuivi par le législateur décréteur, à savoir assurer sérieusement l'examen des griefs par des juges compétents, d'autant que le décret attaqué n'exclut pas que les juges administratifs de complément puissent siéger seuls.

B.71.4. Le huitième moyen est fondé. Partant, le dernier alinéa de l'article 49, § 4, du décret attaqué doit être annulé.

Quant à la demande du Gouvernement flamand de poser une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne

B.72.1. Le Gouvernement flamand estime que l'interprétation que la Cour a donnée, dans ses arrêts n^{os} 74/2014 (B.9.5) et 103/2015 (B.13.4), à l'article 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus, signée le 25 juin 1998, sur l'accès à la formation, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, diffère de celle que la Cour de justice a donnée et qu'il y a dès lors lieu de poser à ce sujet une question préjudicielle à la Cour de justice.

B.72.2. Il apparaît de la lecture des arrêts précités que la référence à cette disposition de la Convention d'Aarhus a été surabondamment invoquée et que la violation des règles répartitrices de compétence constatée dans l'arrêt n° 74/2014 découle du non-respect des garanties minimales contenues dans la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, cependant que la discrimination constatée dans l'arrêt n° 103/2015 découle de la circonstance qu'il a été porté atteinte au droit, garanti par la loi du 29 juillet 1991, dont dispose le destinataire de l'acte, mais également tout tiers intéressé, de prendre immédiatement connaissance des motifs justifiant la décision par la mention de ceux-ci dans l'acte lui-même.

B.72.3. Il ressort de ce qui est dit en B.14.5 qu'il n'est présentement pas davantage nécessaire d'invoquer l'article 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus, de sorte que la réponse de la Cour de justice à une éventuelle question préjudicielle y relative ne présente aucun intérêt pour l'issue du litige. Il n'y a dès lors pas lieu d'accéder à la demande du Gouvernement flamand.

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles 34 et 49, § 4, dernier alinéa, du décret flamand du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes;

- sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.54.3, rejette les recours pour le surplus.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 29 octobre 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen