Cour constitutionnelle

Arrêt n° 123/2025
du 25 septembre 2025
Numéro du rôle : 8283

En cause : le recours en annulation partielle de l'article 2 du décret de la Région flamande du 22 décembre 2023 « modifiant le décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, en ce qui concerne l'introduction de mesures transitoires pour les permis dans le cadre de l'Approche programmatique de l'Azote », introduit par Jan Stevens.

La Cour constitutionnelle,

composée du président Luc Lavrysen, du juge Thierry Giet, faisant fonction de président, et des juges Joséphine Moerman, Michel Pâques, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 13 juillet 2024 et parvenue au greffe le 16 juillet 2024, Jan Stevens, assisté et représenté par Me Philippe Vande Casteele, avocat au barreau d'Anvers, a introduit un recours en annulation partielle de l'article 2 du décret de la Région flamande du 22 décembre 2023 « modifiant le décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, en ce qui concerne l'introduction de mesures transitoires pour les permis dans le cadre de l'Approche programmatique de l'Azote » (publié au *Moniteur belge* du 16 janvier 2024).

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Gregory Verhelst, avocat au barreau d'Anvers, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.123

Par ordonnance du 18 juin 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteures Joséphine Moerman et Emmanuelle Bribosia, a décidé que l'affaire était en état et fixé l'audience au 16 juillet 2025.

À l'audience publique du 16 juillet 2025 :

- ont comparu :

. Me Philippe Vande Casteele, pour la partie requérante;

. Me Ward Vangrunderbeeck, avocat au barreau d'Anvers, *loco* Me Gregory Verhelst, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteures Joséphine Moerman et Emmanuelle Bribosia ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. Le Gouvernement flamand conteste que la partie requérante justifie d'un intérêt à l'annulation de la disposition attaquée, étant donné qu'elle ne démontre pas qu'elle relève du champ d'application de l'article 394/2, § 1er, du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement » (ci-après : le décret du 25 avril 2014) ou que l'annulation pourrait lui procurer un avantage. Par ailleurs, elle n'a plus un intérêt actuel, puisque le régime de prolongation a expiré le 31 décembre 2024.

A.2. La partie requérante estime qu'elle dispose de l'intérêt requis en tant que titulaire d'une autorisation pour l'exploitation d'un élevage au sens de l'article 394/2, § 1er, du décret du 25 avril 2014 qui n'a pas introduit une demande de renouvellement en temps utile. Il n'est pas nécessaire qu'une annulation éventuelle lui procure un avantage direct. Il suffit que sa situation soit susceptible d'être réglée plus favorablement.

Quant au premier moyen

A.3. Dans le premier moyen, la partie requérante soutient que l'article 394/2, § 1er, alinéa 1er, 2°, et § 4, du décret du 25 avril 2014, tel qu'il a été remplacé par la disposition attaquée, viole les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les principes de la sécurité juridique, des droits acquis et des attentes légitimes.

A.4.1. Dans la première branche du premier moyen, la partie requérante allègue que l'article 394/2, § 1er, alinéa 1er, 2°, du décret du 25 avril 2014 instaure une différence de traitement injustifiée. La partie requérante critique le fait que les autorisations ou permis ayant expiré en 2021 ou en 2022 ne peuvent être prolongés que lorsque leurs titulaires ont introduit une demande de renouvellement avant la date d'expiration de l'autorisation

ou du permis, alors que les titulaires d'autorisations ou de permis ayant expiré en 2023 ou en 2024 ne devaient pas introduire une demande de renouvellement avant la date d'expiration. Or, ils se trouvent dans la même situation, la poursuite de l'exploitation après la date d'expiration de l'autorisation ou du permis étant illégale. Les conséquences de la différence de traitement sont manifestement déraisonnables, en ce que les titulaires d'autorisations ou de permis ayant expiré en 2021 et en 2022 et qui n'ont pas introduit une demande de renouvellement dans les délais ne peuvent pas obtenir une prolongation du délai pour poursuivre l'exploitation.

A.4.2. En outre, le législateur décrétal porte ainsi atteinte aux principes de la sécurité juridique, des droits acquis et des attentes légitimes. Les titulaires d'autorisations ou de permis pouvaient, sur la base de l'accord sur les émissions d'azote du 23 février 2022 et de la proposition de décret sur l'azote, légitimement considérer que leurs autorisations ou permis seraient prolongés temporairement, mais la disposition attaquée porte une atteinte rétroactive à cette attente légitime.

A.5. Dans la seconde branche du premier moyen, la partie requérante allègue que la condition selon laquelle la demande de renouvellement doit être introduite au plus tard avant la date d'expiration de l'autorisation ou du permis, comme le prévoit l'article 394/2, § 4, du décret du 25 avril 2014, est discriminatoire pour les mêmes raisons.

A.6.1. Le Gouvernement flamand estime, en ce qui concerne la première branche du premier moyen, que la partie requérante ne démontre pas une violation du principe d'égalité. Dans le cadre de l'approche programmatique de l'azote définitive et du décret sur l'azote, le législateur décrétal a élaboré un régime transitoire pour les exploitations d'une activité ou d'un établissement classé à l'origine d'émissions d'azote.

La différence de traitement critiquée dans l'octroi de cette faveur temporaire répond à un objectif légitime. Par la disposition attaquée, le législateur décrétal a cherché à limiter le plus possible la poursuite illégale d'une telle exploitation et n'a pas souhaité octroyer une faveur aux exploitations qui ont déjà poursuivi leurs activités pendant une période plus longue, sans autorisation ou permis.

A.6.2. À cet égard, le législateur décrétal a tenu compte des prescriptions législatives existantes qui imposent que, pour renouveler son autorisation ou son permis, un exploitant doit introduire une demande de renouvellement au plus tard douze mois avant la date d'expiration de l'autorisation ou du permis pour pouvoir bénéficier du régime avantageux prévu par l'article 70, § 1er, alinéa 2, du décret du 25 avril 2014. L'article 394/2, § 4, de ce décret vise à réduire ce délai en imposant comme seule condition qu'une demande de renouvellement d'une autorisation ou d'un permis à durée déterminée pour l'exploitation d'une activité ou d'un établissement classé à l'origine d'émissions d'azote soit introduite avant la date d'expiration de l'autorisation ou du permis.

A.6.3. Grâce à ce régime favorable, ces exploitations peuvent se poursuivre dans l'attente d'un cadre d'évaluation décrétal définitif fixant les exigences de l'approche programmatique de l'azote dans une réglementation contraignante. Un assouplissement est également prévu pour les exploitants d'établissements dont l'autorisation ou le permis a expiré en 2021 ou en 2022. Ainsi, l'article 394/2, § 1er, alinéa 1er, 2°, du décret du 25 avril 2014 dispose que ces exploitants peuvent introduire une demande de renouvellement au plus tard jusqu'à la date d'expiration de l'autorisation ou du permis. Ces régimes favorables constituent une exception à l'obligation d'autorisation ou de permis. La partie requérante affirme toutefois à tort que, sur la base de l'article 70, § 1er, du décret du 25 avril 2014, une demande de renouvellement peut être introduite au-delà de la durée de validité de l'autorisation ou du permis.

A.6.4. Le régime favorable attaqué est un exercice d'équilibre qui vise à éviter qu'une exploitation illégale à l'origine d'émissions d'azote soit couverte temporairement. Dès lors qu'étaient déjà connus les principes de l'approche programmatique de l'azote définitive à venir et que la procédure d'établissement avait lieu en 2022, le législateur décrétal a estimé qu'il était indiqué d'élaborer un régime distinct pour les établissements dont l'autorisation ou le permis allait expirer en 2023 et en 2024. En outre, plusieurs autres arrêts ont été rendus sur la question de l'azote dans le courant de 2022, remettant en cause l'application des cadres d'évaluation temporaires issus de l'instruction ministérielle donnée à l'époque, le 2 mai 2021.

A.6.5. Il existe une différence fondamentale entre les exploitations à l'origine d'émissions d'azote selon que leur autorisation ou permis a déjà expiré en 2021 ou en 2022, ou bien en 2023 ou en 2024. Les deux catégories d'exploitation ne sont dès lors pas suffisamment comparables. Lorsque le délai d'autorisation a déjà expiré en 2021 ou en 2022 sans qu'une demande de renouvellement ait été introduite dans les délais, l'intéressé avait déjà exploité illégalement son installation pendant une longue période, en violation du décret du 25 avril 2014. Sur la base de l'ancien article 70, § 1er, du décret du 25 avril 2014, de tels établissements devaient, en 2020 ou en 2021,

introduire une demande de renouvellement dans les délais, bien avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée. À ce moment-là, l'arrêt complet de la délivrance des autorisations ou des permis n'était pas encore en vigueur. La condition selon laquelle les exploitants devaient introduire une demande de renouvellement au moins avant la date d'expiration de leur autorisation ou de leur permis pour pouvoir bénéficier du régime de prolongation ne représentait donc nullement une lourde charge. Cette condition est par ailleurs plus souple que la règle habituelle.

Le régime plus favorable instauré pour les établissements dont le délai d'autorisation ou de permis venait à expiration en 2023 ou en 2024, à savoir le fait qu'ils ne devaient pas introduire une demande de renouvellement avant la date d'expiration de leur autorisation ou de leur permis, est raisonnablement justifié parce que ces établissements n'étaient pas exploités sans autorisation ou permis, ou l'avaient été pendant quelques mois tout au plus, lorsqu'apparurent des perspectives concrètes d'approbation définitive de l'approche programmatique de l'azote. En outre, le régime transitoire critiqué ne fait que s'inscrire dans le prolongement du régime précédent.

A.6.6. De plus, la partie requérante estime à tort qu'il résulte de l'accord sur les émissions d'azote du 23 février 2022 que les autorisations ou permis qui ont expiré étaient automatiquement prolongés. Un accord du Gouvernement flamand ne peut pas modifier un décret et toute exploitation doit respecter la réglementation en vigueur. La partie requérante devait introduire sa demande de renouvellement au plus tard le 8 avril 2021, lorsque l'accord sur les émissions d'azote n'existait même pas encore. Le premier moyen, en sa première branche, n'est dès lors pas fondé.

A.7. En ce qui concerne la seconde branche du premier moyen, le Gouvernement flamand estime que la partie requérante reste en défaut d'exposer en quoi l'article 394/2, § 4, du décret du 25 avril 2014 serait discriminatoire. Le régime attaqué assouplit la condition prévue à l'article 70, § 1er, alinéa 2, du décret du 25 avril 2014 selon laquelle une demande de renouvellement doit être introduite au moins douze mois avant la date d'expiration de l'autorisation ou du permis. La partie requérante n'indique pas entre quelles catégories de personnes comparables cette condition introduirait une différence de traitement injustifiée. Par ailleurs, il n'y a pas de différence de traitement, dès lors que la disposition critiquée s'applique à toutes les exploitations qui sont à l'origine d'émissions d'azote et qui devaient attendre l'adoption d'un cadre d'évaluation décrétal relatif à l'impact de l'azote. Cette condition s'inscrit dans le cadre de l'objectif légitime de raccourcir le délai de douze mois afin qu'une nouvelle demande de permis puisse être introduite dans les délais et qu'il puisse être tenu compte des exigences prévues par l'approche programmatique de l'azote définitive.

Quant au deuxième moyen

A.8. Dans le deuxième moyen, la partie requérante soutient que l'article 394/1, § 2, alinéa 3, du décret du 25 avril 2014 viole les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, en ce qu'il traite différemment les exploitations selon que le délai d'autorisation a expiré avant l'entrée en vigueur de l'article 394/2 du décret du 25 avril 2014 ou au plus tard le 31 janvier 2024. Les établissements dont le délai d'autorisation ou de permis a expiré avant ces délais ne peuvent pas poursuivre l'exploitation dans l'attente de la prise d'acte.

A.9.1. Le Gouvernement flamand constate que le deuxième moyen est partiellement irrecevable, puisque la partie requérante n'expose pas en quoi la disposition attaquée violerait l'article 23 de la Constitution.

A.9.2. Par ailleurs, le Gouvernement flamand estime que la différence de traitement critiquée est justifiée. Les établissements dont l'autorisation ou le permis a déjà expiré avant l'entrée en vigueur de l'article 394/2 du décret du 25 avril 2014 diffèrent fondamentalement de ceux dont l'autorisation ou le permis n'a pas encore expiré et qui, partant, peuvent être exploités régulièrement. Le régime favorable supplémentaire vise à protéger l'exploitant disposant d'une autorisation ou d'un permis valable contre une éventuelle procédure administrative de longue durée, sans qu'il n'ait à cesser son exploitation parce qu'aucune décision n'intervient en temps utile. Les deux catégories d'établissements ne sont dès lors pas comparables.

Il y a aussi une différence fondamentale entre les deux catégories d'établissements. L'article concerné a été publié au *Moniteur belge* le 16 janvier 2024, mais est entré rétroactivement en vigueur le 30 novembre 2023. Les établissements dont l'autorisation ou le permis a expiré au plus tard le 31 janvier 2024 disposaient encore de quinze jours à la suite de la publication du décret modificatif du 22 décembre 2023 pour introduire une demande de prolongation. S'ils ont pu formuler la demande dans les délais, ils ont eu accès au régime favorable, mais pas dans l'autre cas.

A.9.3. Par la différence de traitement, le législateur décrétal poursuit un objectif légitime, qui est de ne pas favoriser l'exploitation d'établissements dépourvus d'autorisation ou de permis. Le régime favorable a pour but de protéger le citoyen de bonne foi contre les conséquences préjudiciables d'un processus décisionnel administratif au ralenti. Enfin, les conséquences de la différence de traitement ne sont pas manifestement disproportionnées, étant donné qu'une fois la demande de prolongation introduite, l'autorité de délivrance doit en principe prendre expressément acte de la demande dans un délai de 30 jours. Un établissement dont l'autorisation ou le permis a déjà expiré ne peut pas exploiter pendant 30 jours tout au plus.

Quant au troisième moyen

A.10.1. Dans le troisième moyen, la partie requérante soutient que l'article 394/2, § 1er, alinéa 1er, 2°, du décret du 25 avril 2014 viole les articles 10, 11, 12, 14 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 190 de la Constitution et avec le principe de publicité, avec le principe de légalité en matière pénale, avec l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'interdiction de la rétroactivité, avec le principe « *nullum crimen sine culpa* » et avec les adages « *lex mitior* » et « *lex certa* ».

A.10.2. Dans la première branche du troisième moyen, la partie requérante estime que la condition prévue à l'article 394/2, § 1er, alinéa 1er, 2°, du décret du 25 avril 2014, selon laquelle les exploitations dont l'autorisation ou le permis a expiré en 2021 ou en 2022 doivent avoir introduit une demande de renouvellement dans les délais, est une disposition rétroactive à laquelle le citoyen, qui ne pouvait prendre connaissance de cette règle qu'après sa publication en janvier 2024, n'était plus en mesure de se conformer.

A.10.3. Dans la deuxième branche du troisième moyen, la partie requérante soutient que la disposition attaquée est une modification législative qui expose la partie requérante rétroactivement, et donc illicitement, à une sanction. Sur la base de l'accord sur les émissions d'azote du 23 février 2022, la partie requérante pouvait, en tant que titulaire d'une autorisation écologique qui a expiré en 2022, poursuivre valablement l'exploitation, sans commettre une infraction. Par l'effet de la disposition attaquée, la partie requérante est réputée rétroactivement avoir commis une infraction à partir de l'expiration de son autorisation ou de son permis.

A.10.4. Dans la troisième branche du troisième moyen, la partie requérante estime que la disposition attaquée applique l'adage « *lex mitior* » de façon discriminatoire, étant donné que l'incrimination des exploitations qui, à l'époque, poursuivaient leurs activités après l'expiration de leur autorisation ou permis initial, sans autorisation écologique formelle, dans l'attente des mesures transitoires prévues dans l'accord sur les émissions d'azote, n'est pas abrogée pour les titulaires d'autorisations ou de permis qui ont expiré en 2021 ou en 2022 et pour lesquels aucune demande de renouvellement n'a été introduite.

A.10.5. Dans la quatrième branche du troisième moyen, la partie requérante soutient que la disposition attaquée ne remplit pas les conditions de publication, garantie par l'article 190 de la Constitution, et ne respecte pas le principe de la sécurité juridique ni l'interdiction de la rétroactivité, étant donné que le législateur décrétal n'a pas prévu un délai raisonnable permettant aux intéressés de prendre connaissance des prescriptions et de s'y conformer. Entre-temps, la partie requérante avait adapté ses activités aux engagements pris dans le sillage de l'accord sur les émissions d'azote, en attendant les mesures transitoires et le décret sur l'azote.

A.11.1. Le Gouvernement flamand observe tout d'abord que, par son troisième moyen, la partie requérante reprend intégralement la critique qu'elle a formulée dans l'affaire n° 8066. Par son arrêt n° 55/2024 du 16 mai 2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.055), la Cour a rejeté le recours dans cette affaire, étant donné que le moyen unique reposait sur une prémisse erronée. Cet arrêt a l'autorité absolue de la chose jugée. Un moyen qui a déjà été rejeté ne peut pas être à nouveau soulevé. Le troisième moyen est dès lors irrecevable.

A.11.2. En toute hypothèse, il ressort de l'arrêt précité que le troisième moyen n'est pas fondé, puisqu'il repose sur une prémisse erronée. La partie requérante postule erronément qu'elle pouvait légitimement s'attendre à ce que le permis d'exploitation de son élevage, qui a expiré le 8 avril 2022, serait prolongé de dix-huit mois sur la base de l'annonce faite lors de l'accord sur les émissions d'azote du 23 février 2022, si bien qu'elle n'a pas introduit de demande de renouvellement et qu'elle a poursuivi l'exploitation de son activité.

A.11.3. Le Gouvernement flamand constate que la critique formulée dans la première branche du troisième moyen est identique à celle qui a été développée dans le premier moyen et renvoie à sa réfutation de ce moyen.

A.11.4. En ce qui concerne les deuxième, troisième et quatrième branches du troisième moyen, le Gouvernement flamand estime qu'elles ne sont pas recevables en ce qu'elles n'ont pas été exposées clairement. La partie requérante s'est contentée d'exposer la prétendue violation du principe de la publicité et de l'interdiction de la rétroactivité. Elle estime à tort que la disposition attaquée influencerait défavorablement la décision de justice en cas d'action pénale. L'article 190 de la Constitution n'interdit pas, en soi, qu'une norme publiée prenne effet à partir d'une date antérieure à sa publication. La disposition attaquée attache certaines conséquences à des faits juridiques qui ont eu lieu par le passé, mais n'impose pas rétroactivement au justiciable de se comporter d'une certaine manière. Elle ne perturbe nullement la sécurité juridique des justiciables car elle ne fait que confirmer ou assouplir des prescriptions existantes. Par ailleurs, la partie requérante ne démontre pas en quoi les dispositions attaquées seraient contraires aux principes du droit pénal. Le moyen, en ces branches, n'est dès lors pas fondé.

Quant au maintien des effets juridiques

A.12. À titre subsidiaire, le Gouvernement flamand demande à la Cour de maintenir les effets, dans l'éventualité où elle annulerait la disposition attaquée. Au moment où la Cour se prononcera sur le recours, le régime de prolongation aura produit entièrement ses effets. Les exploitants qui relevaient du champ d'application du régime pouvaient raisonnablement se fier à la faveur que leur avait octroyée le législateur décrétal. Une annulation rétroactive sans maintien des effets juridiques porterait atteinte à cette sécurité juridique. Les exploitants devraient alors constater qu'ils ont poursuivi leur exploitation sans autorisation ou permis, avec tous les risques que cela comporte.

- B -

Quant à la disposition attaquée

B.1.1. Le recours en annulation est dirigé contre l'article 394/2, § 1er, alinéa 1er, 2°, § 2, alinéa 3, et § 4, du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement » (ci-après : le décret du 25 avril 2014), tel qu'il a été remplacé par l'article 2 du décret de la Région flamande du 22 décembre 2023 « modifiant le décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, en ce qui concerne l'introduction de mesures transitoires pour les permis dans le cadre de l'Approche programmatique de l'Azote » (ci-après : le décret du 22 décembre 2023).

B.1.2. Le décret de la Région flamande du 9 juin 2023 « modifiant le décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, en ce qui concerne l'introduction de mesures transitoires pour les permis dans le cadre de l'Approche programmatique de l'Azote » (ci-après : le décret du 9 juin 2023) a introduit, par voie de mesure transitoire, une réglementation qui permettait, pour les élevages ou pour les installations de traitement d'engrais, de prolonger jusqu'au 31 décembre 2023 les autorisations et les permis qui expiraient en 2021, en 2022 et en 2023, et qui leur permettait également d'introduire une (nouvelle) demande de renouvellement,

à supposer qu'un cadre décrétal autour de l'azote soit disponible à ce moment-là (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1728/1, p. 2).

B.1.3. Le décret du 22 décembre 2023 prévoit un régime de prolongation supplémentaire des autorisations jusqu'au 31 décembre 2024 si certaines conditions sont remplies. Une prolongation de plein droit vaut pour les autorisations ou les permis dont le délai avait déjà été prolongé jusqu'au 31 décembre 2023 en application du décret du 9 juin 2023 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 1894/1, pp. 4-5).

B.1.4. L'article 394/2 du décret du 25 avril 2014, tel qu'il a été inséré par l'article 3 du décret du 9 juin 2023, a été remplacé par l'article 2 du décret du 22 décembre 2023 et dispose maintenant :

« § 1. Le délai d'autorisation d'une autorisation écologique ou d'un permis d'environnement, accordés pour l'exploitation d'un établissement ou d'une activité classés, est prolongé jusqu'au 31 décembre 2024 si les conditions suivantes sont remplies :

1° l'autorisation concerne un établissement ou activité classés à l'origine d'émissions d'azote;

2° le délai d'autorisation :

a) a expiré en 2021 ou 2022 et une demande de renouvellement a été introduite au moins avant la date d'expiration de l'autorisation, pour laquelle aucune décision finale n'a encore été prise;

b) a expiré ou expire en 2023 ou 2024;

3° une demande de prolongation du délai d'autorisation est introduite auprès de l'autorité compétente visée au paragraphe 2, qui en prend expressément acte conformément au paragraphe 2, alinéa 1er;

4° la demande de prolongation du délai d'autorisation est introduite au plus tard la veille de l'expiration du délai d'autorisation en cours.

Par dérogation à l'alinéa 1er, pour les autorisations dont le délai d'autorisation a expiré avant l'entrée en vigueur du présent article ou dont le délai d'autorisation expire au plus tard le 31 janvier 2024, la demande peut être introduite jusqu'au 1er mars 2024.

[Par dérogation] à l'alinéa 1er, le délai d'autorisation d'une autorisation écologique ou d'un permis d'environnement, octroyés pour l'exploitation d'un établissement ou d'une activité classés à l'origine d'émissions d'azote, dont le délai d'autorisation a déjà été prolongé jusqu'au 31 décembre 2023, conformément à l'article 394/2, tel qu'il s'appliquait la veille de l'entrée en vigueur du décret du 22 décembre 2023 modifiant le décret du 25 avril 2014 relatif au permis

d'environnement, en ce qui concerne l'introduction de mesures transitoires pour les permis dans le cadre de l'Approche programmatique de l'Azote, est prolongé de plein droit jusqu'au 31 décembre 2024.

§ 2. L'autorité compétente visée à l'article 15 prend explicitement acte, dans un délai de trente jours, de la demande visée au paragraphe 1er, alinéa 1er, 3°, si les conditions du paragraphe 1er, alinéa 1er, sont remplies.

Le délai, visé à l'alinéa 1er, prend effet le lendemain de la date de notification.

Si la demande est introduite dans le délai visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, 4°, l'acte urbanistique peut être maintenu ou l'exploitation de l'établissement ou de l'activité classés peut se poursuivre après la date de fin dans l'attente de la prise d'acte visée à l'alinéa 1er.

La prise d'acte expresse fait office de confirmation que l'autorisation écologique ou le permis d'environnement est prolongé.

Les dispositions applicables à la publication d'une décision relative à une demande d'autorisation traitée sans enquête publique s'appliquent mutatis mutandis à la publication de la décision relative à la demande.

§ 3. Le présent article s'applique sans préjudice des dispositions de l'article 99, §§ 2 et 3.

§ 4. [Par dérogation] à l'article 70, § 1er, alinéa 2, l'exploitation des établissements ou activités classés à l'origine d'émissions d'azote peut se poursuivre après la date d'expiration de l'autorisation dans l'attente d'une décision finale sur une demande de renouvellement, à condition que cette demande de renouvellement soit introduite avant la date d'expiration précitée ».

En vertu de l'article 3 du décret du 22 décembre 2023, ce décret produit ses effets à partir du 30 novembre 2023.

Quant à l'intérêt

B.2.1. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt de la partie requérante à l'annulation de la disposition attaquée.

B.2.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.2.3. La partie requérante fait valoir qu'elle disposait d'un permis pour l'exploitation d'un élevage, au sens de l'article 394/2, § 1er, 1°, du décret du 25 avril 2014, et qu'elle ne satisfait pas à la condition mentionnée à l'article 394/2, § 1er, 2°, selon laquelle une demande de renouvellement a été introduite dans les délais. Elle justifie donc d'un intérêt suffisant à son recours.

L'exception est rejetée.

Quant au fond

B.3.1. Les trois moyens invoqués sont pris de la violation, par l'article 394/2, § 1er, alinéa 1er, 2°, § 2, alinéa 3, et § 4, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 du décret du 22 décembre 2023, des articles 10, 11, 12, 14 et 23 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec les principes de la sécurité juridique, des droits acquis et des attentes légitimes, avec l'article 190 de la Constitution et avec le principe de publicité, avec le principe de légalité en matière pénale, avec l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'interdiction de la rétroactivité, avec le principe « *nullum crimen sine culpa* » et avec les adages « *lex mitior* » et « *lex certa* ».

B.3.2. La partie requérante n'expose pas en quoi la disposition attaquée serait contraire à l'article 23 de la Constitution. Les moyens sont irrecevables en ce qu'ils sont pris de la violation de cet article.

B.3.3. Il ressort par ailleurs de l'exposé des moyens qu'ils reposent sur la supposition que tous les permis ou autorisations ayant expiré en 2022 ont été prolongés automatiquement pour une durée indéterminée par le communiqué de presse que le Gouvernement flamand a diffusé le 23 février 2022. La partie requérante en déduit que la disposition attaquée limiterait rétroactivement cette prolongation aux autorisations ou aux permis pour lesquels un renouvellement a été demandé dans les délais.

Comme l'observe le Gouvernement flamand, cette prémisse n'est pas correcte.

B.3.4. Le communiqué de presse « Stikstofakkoord Vlaamse Regering » (« Accord du Gouvernement flamand sur les émissions d'azote ») du Gouvernement flamand du 23 février 2022, auquel la partie requérante fait référence, mentionne notamment, sous le titre « Welk vervolgtraject nu ? » (« Et maintenant quelle est la suite ? ») :

« Il y aura un régime transitoire pour les autorisations ou permis qui viendront à expiration en 2022, par lequel ils sont prolongés de dix-huit mois par décret ».

Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 55/2024 du 16 mai 2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.055), un communiqué de presse du Gouvernement flamand annonçant une mesure ne peut, de par sa nature, étant donné notamment son caractère purement informatif et l'absence de toute force obligatoire, suffire à modifier ou à abroger l'obligation décrétale d'obtenir une autorisation ou un permis, ni à prolonger la durée de validité d'une autorisation ou d'un permis spécifique.

B.3.5. Les moyens reposent sur une prémisse erronée et ne sont dès lors pas fondés, en ce qu'ils sont pris de la violation des articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, lus en combinaison avec les principes de la sécurité juridique, des droits acquis et des attentes légitimes, avec l'article 190 de la Constitution et avec le principe de publicité, avec le principe de légalité en matière pénale, avec l'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec l'interdiction de la rétroactivité, avec le principe « *nullum crimen sine culpa* » et avec les adages « *lex mitior* » et « *lex certa* ».

B.4. La Cour limite dès lors son examen à la différence de traitement invoquée entre les titulaires d'une autorisation ou d'un permis qui concerne une activité ou un établissement classé à l'origine d'émissions d'azote, selon que le délai d'autorisation a expiré en 2021 ou en 2022, ou bien en 2023 ou en 2024. En ce qui concerne les délais d'autorisation qui ont expiré en 2021 ou en 2022, la disposition attaquée requiert qu'une demande de renouvellement pour laquelle aucune décision finale n'a encore été prise ait été introduite au moins avant la date d'expiration de l'autorisation ou du permis, pour qu'ils soient prolongés jusqu'au 31 décembre 2024. Cette condition ne s'applique pas aux délais d'autorisation qui ont expiré en 2023 ou en 2024.

B.5.1. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.5.2. Il appartient en principe au législateur, lorsqu'il décide d'introduire une nouvelle réglementation, d'estimer s'il est nécessaire ou opportun d'assortir celle-ci de dispositions transitoires. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'est violé que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement dénuée de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

B.6. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir l'année dans laquelle le délai d'autorisation ou de permis a expiré.

B.7.1. Il ressort des travaux préparatoires que le régime transitoire attaqué est motivé par l'absence d'un cadre d'évaluation pour les autorisations ou permis relatifs à des activités ou établissements classés à l'origine d'émissions d'azote :

« L'absence d'un cadre d'évaluation pour les autorisations ou permis relatifs à des activités ou établissements à l'origine d'émissions d'azote, même en ce qui concerne le renouvellement d'une autorisation ou d'un permis, crée une très grande insécurité juridique, ce qui ressort également des avis très variables rendus par les différents organes consultatifs dans le domaine des autorisations et permis.

Un certain nombre de mesures s'imposent donc, notamment parce que l'approche programmatique de l'Azote définitive n'a pas encore été transposée dans la réglementation » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 1894/1, p. 4).

B.7.2. Comme il est exposé en B.1.2 et en B.1.3, le régime transitoire attaqué, institué par le décret du 22 décembre 2023, fait suite à un régime transitoire antérieur instauré par le décret du 9 juin 2023. Le législateur décrétal estimait qu'il était nécessaire d'adopter une seconde mesure transitoire parce que la première allait expirer avant que l'approche programmatique de l'Azote définitive soit transposée dans la réglementation (*ibid.*).

B.8.1. Le régime transitoire attaqué introduit une prolongation du délai pour les autorisations ou les permis qui remplissent certaines conditions et déroge ainsi aux conditions de renouvellement d'un permis d'environnement à durée déterminée prévues à l'article 70, § 1er, du décret du 25 avril 2014 (*ibid.*).

L'article 70, § 1er, du décret du 25 avril 2014 :

« Le renouvellement d'un permis d'environnement ou d'une partie du permis d'environnement qui est octroyé(e) pour une durée déterminée peut être demandé au plus tôt 24 mois avant la date de fin du permis d'environnement.

Si la demande d'autorisation est introduite au moins douze mois avant la date de fin d'un permis d'environnement à durée déterminée, l'acte urbanistique peut être maintenu ou l'exploitation de l'installation ou activité classée peut être poursuivie après la date de fin dans l'attente d'une décision définitive concernant la demande. L'exploitation s'effectue dans le respect des conditions environnementales générales et sectorielles et des conditions environnementales particulières, en vigueur jusque-là, définies dans le permis ».

B.8.2. En vertu de la disposition attaquée, le délai d'une autorisation écologique ou d'un permis d'environnement qui a été accordé pour l'exploitation d'une activité ou d'un établissement classé est prolongé jusqu'au 31 décembre 2024 si quatre conditions sont remplies. Premièrement, l'autorisation porte sur une activité ou un établissement classé à l'origine d'émissions d'azote. Deuxièmement, le délai d'autorisation a expiré en 2021, en 2022, en 2023 ou en 2024. En ce qui concerne les délais d'autorisation ou de permis qui ont expiré en 2021 ou en 2022, une demande de renouvellement pour laquelle aucune décision finale n'a encore été prise a été introduite au moins avant la date d'expiration de l'autorisation ou du permis. Troisièmement, une demande de prolongation du délai d'autorisation ou de permis est introduite auprès de l'autorité compétente, qui en prend acte expressément. Quatrièmement, la demande de prolongation du délai d'autorisation ou de permis est introduite au plus tard la veille de l'expiration du délai d'autorisation ou de permis en cours. Pour les autorisations ou

permis dont le délai a expiré au plus tard le 31 janvier 2024, la demande peut encore être introduite jusqu'au 1er mars 2024 (article 394/2, § 1er, alinéa 1er, du décret du 25 avril 2014, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 du décret du 22 décembre 2023).

Dans les 30 jours, l'autorité compétente prend expressément acte de la demande de prolongation si ces conditions sont remplies. Cette prise d'acte expresse fait office de confirmation que l'autorisation écologique ou le permis d'environnement est prolongé. Si la demande a été introduite dans les délais, l'exploitation peut se poursuivre après la date d'expiration de l'autorisation ou du permis, dans l'attente de la prise d'acte (article 394/2, § 2, du décret du 25 avril 2014, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 du décret du 22 décembre 2023).

Par dérogation à l'article 70, § 1er, alinéa 2, du décret du 25 avril 2014, l'exploitation des activités ou établissements classés à l'origine d'émissions d'azote peut se poursuivre après la date d'expiration de l'autorisation ou du permis dans l'attente d'une décision finale sur une demande de renouvellement, à condition que cette demande de renouvellement soit introduite avant la date d'expiration précitée (article 394/2, § 4, du décret du 25 avril 2014, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 du décret du 22 décembre 2023).

Par ailleurs, les autorisations ou permis dont le délai a déjà été prolongé jusqu'au 31 décembre 2023 sur la base du régime transitoire antérieur, institué par le décret du 9 juin 2023, sont prolongés de plein droit jusqu'au 31 décembre 2024 (article 394/2, § 1er, alinéa 2, du décret du 25 avril 2014, tel qu'il a été remplacé par l'article 2 du décret du 22 décembre 2023).

B.8.3. Dans un souci de sécurité juridique, il est raisonnablement justifié que le législateur décrétal impose aux titulaires d'une autorisation écologique ou d'un permis d'environnement accordé pour l'exploitation d'une activité ou d'un établissement classé à l'origine d'émissions d'azote, et qui a expiré en 2021 ou en 2022, la condition selon laquelle ils ont introduit une demande de renouvellement au moins avant la date d'expiration de l'autorisation ou du permis pour pouvoir bénéficier d'une prolongation du délai d'autorisation ou de permis. En juger autrement aurait en effet pour conséquence que les titulaires auraient exploité longtemps un établissement ou une activité, sans disposer de l'autorisation ou du permis requis.

B.8.4. Par ailleurs, l'article 23, alinéa 3, 2° et 4°, de la Constitution charge les législateurs compétents de garantir le droit à la protection de la santé et le droit à la protection d'un environnement sain. Afin de protéger la santé humaine et l'environnement, il est particulièrement important d'éviter, de prévenir ou de réduire les émissions de polluants nocifs.

En introduisant la condition selon laquelle les titulaires d'autorisations ou de permis concernés ont introduit une demande de renouvellement au moins avant leur date d'expiration, le législateur décrétal vise à limiter le plus possible l'impact de l'adaptation des délais d'autorisation ou de permis sur la baisse des dépôts d'azote, ce qui est essentiel pour pouvoir réduire considérablement les émissions d'azote d'ici 2030 (voy. dans ce sens, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 1894/1, p. 5).

B.8.5. La mesure transitoire ne porte pas non plus une atteinte excessive au principe de la confiance légitime pour les titulaires d'autorisations ou de permis qui ont expiré en 2021 ou en 2022, puisque, normalement, ils devaient introduire une demande de renouvellement au plus tard douze mois avant la date d'expiration de l'autorisation ou du permis, et que les régimes transitoires ont pour effet qu'ils pouvaient introduire une demande de renouvellement au plus tard jusqu'à la date d'expiration de leur autorisation ou permis. En outre, ils peuvent bénéficier d'une prolongation de plein droit si le délai d'autorisation ou de permis a déjà été prolongé sur la base du régime transitoire antérieur.

B.9. Les moyens ne sont pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 25 septembre 2025.

Le greffier, Le président,

Nicolas Dupont Luc Lavrysen