

Numéro du rôle : 4124
Arrêt n° 139/2007 du 14 novembre 2007

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 29 du décret de la Région flamande du 11 mai 1999 « modifiant le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et modifiant le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique », posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot et A. Alen, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989, du président émérite A. Arts, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 166.211 du 21 décembre 2006 en cause de Josephus Bols contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 16 janvier 2007, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 28 (lire 29) du décret du 11 mai 1999 modifiant le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et modifiant le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée et l'article 6 de la Convention européenne du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en tant qu'il abroge le régime transitoire prévu par l'article 33 du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et inséré par l'article 26 du décret du 20 décembre 1995 modifiant le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, et

(A) ce faisant, (1) crée une inégalité de traitement entre une décision administrative en matière de demandes de permis d'environnement des classes 1 et 2 qui ont été déclarées recevables et complètes avant le 1er janvier 1996, et contre laquelle aucun recours en annulation n'a dû être formé devant le Conseil d'Etat, d'une part, et une décision administrative en matière de demandes de permis d'environnement des classes 1 et 2 qui ont été déclarées recevables et complètes avant le 1er janvier 1996, et contre laquelle un recours a bel et bien été introduit auprès du Conseil d'Etat, d'autre part, et (2) crée également une inégalité de traitement entre une décision administrative en matière de demandes de permis d'environnement des classes 1 et 2 qui ont été déclarées complètes et recevables avant le 1er janvier 1996, et dont le Conseil d'Etat a ordonné l'annulation avant l'entrée en vigueur de l'article 28 du décret du 11 mai 1999 modifiant le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et modifiant le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique, d'une part, et une décision administrative en matière de demandes de permis d'environnement des classes 1 et 2 qui ont été déclarées recevables et complètes avant le 1er janvier 1996, et dont le Conseil d'Etat a ordonné l'annulation après l'entrée en vigueur de l'article 28 du décret du 11 mai 1999 modifiant le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et modifiant le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique, d'autre part, et

(B) ce faisant, rend également impossible toute protection juridique effective par le Conseil d'Etat contre un acte illicite de l'autorité, sans qu'il existe pour ce faire une justification objective et raisonnable ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Josephus Bols, demeurant à 2380 Ravels, Kijkverdriet 7;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 19 septembre 2007 :

- ont comparu :
 - . Me R. Tijss *loco* Me H. Sebreghts, avocats au barreau d'Anvers, pour Josephus Bols;
 - . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et P. Martens 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 1er mars 1993, Josephus Bols a introduit auprès de la députation permanente du conseil provincial d'Anvers une demande en vue d'obtenir un permis d'environnement pour l'extension de son exploitation porcine. La députation permanente a refusé de délivrer le permis pour l'extension prévue pour 1 300 porcs d'engraissement et pour un stockage supplémentaire de 4 023 m³ d'engrais animal. Pour le surplus, il a été fait droit à la demande. Josephus Bols a interjeté appel de la décision précitée auprès du ministre compétent du Gouvernement flamand, qui a toutefois confirmé la décision de la députation permanente par arrêté du 18 janvier 1994. Cet arrêté fut annulé par le Conseil d'Etat le 13 janvier 2000, ensuite de quoi la procédure du recours administratif fut reprise. Au cours de cette procédure, Josephus Bols a demandé une transformation de sa demande de permis, afin de pouvoir satisfaire à la législation en vigueur. Par arrêté ministériel du 8 juillet 2000, le recours de Josephus Bols fut déclaré non fondé et la décision dont appel fut confirmée. Le refus était fondé sur le fait que la demande de permis était contraire à l'article 33ter, § 1er, 1^o, c), du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais (ci-après : le décret relatif aux engrais). Josephus Bols a introduit un recours en annulation de l'arrêté ministériel du 8 juillet 2000 auprès du Conseil d'Etat.

Le Conseil d'Etat constate que la demande de Josephus Bols ne satisfait pas aux exigences de l'article 33ter, § 1er, 1^o, c), du décret relatif aux engrais, étant donné que cette demande vise une augmentation de la production d'engrais autorisée.

Josephus Bols estime que l'article 33ter, § 1er, 1^o, c), du décret relatif aux engrais n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, pour l'application de cette disposition, il n'est prévu aucune disposition transitoire pour les demandes de permis qui avaient été introduites avant l'entrée en vigueur de cette disposition et sur lesquelles il n'a pu être statué, par suite d'un acte illégal de l'autorité, qu'après l'entrée en vigueur de cette disposition. Il considère qu'il est, sans justification raisonnable, traité autrement que le demandeur d'un permis d'environnement qui a introduit à peu près au même moment une demande qui a fait l'objet d'une décision légale, obtenant ainsi une décision définitive avant l'entrée en vigueur de l'article 33ter, § 1er, 1^o, c), précité.

Le juge *a quo* constate que l'article 33ter, § 1er, 1^o, c), du décret relatif aux engrais est applicable à partir du 30 mars 2000, quel que soit le moment auquel le permis a été demandé, et estime qu'il y a lieu de poser la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Josephus Bols, partie requérante devant le juge *a quo*, estime que la disposition en cause, en ne prévoyant aucune disposition transitoire pour les demandes de permis qui avaient été introduites avant l'entrée en vigueur de cette disposition, établit une différence de traitement injustifiée entre :

- les personnes qui ont introduit leur demande de permis avant l'entrée en vigueur de cette disposition, selon que cette demande a ou non fait l'objet d'une décision légale, ce qui implique qu'un permis définitif a ou non pu être obtenu avant l'entrée en vigueur de cette disposition;

- les personnes qui ont introduit leur demande de permis avant l'entrée en vigueur de cette disposition, selon le moment où le Conseil d'Etat a statué sur le recours en annulation qu'ils ont introduit contre la décision de refus du ministre compétent du Gouvernement flamand; et

- les personnes qui, au moment de leur demande, ne pouvaient nullement prévoir quelle serait la législation à l'avenir, d'une part, et les personnes qui ont introduit une demande au moment où le décret du 11 mai 1999 avait déjà été approuvé, mais n'était pas encore entré en vigueur, d'autre part.

A.1.2. J. Bols souligne que la disposition en cause est applicable à partir du 30 mars 2000 et qu'aucune distinction n'est établie quant à la date d'introduction de la demande de permis d'environnement.

Il souligne également qu'il a introduit sa demande le 1er mars 1993, donc plusieurs années avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause. Etant donné que sa demande a donné lieu à des décisions que le Conseil d'Etat a qualifiées d'illégales, il a fallu prendre une nouvelle décision au sujet de cette demande après l'entrée en vigueur de la disposition en cause.

Sa demande de permis a été rejetée sur la base de la disposition en cause, qui prévoit un principe de *standstill* en ce qui concerne la production d'engrais des entreprises d'élevage de bétail, alors que d'autres personnes, qui ont demandé un permis quasiment au même moment, n'ont pas été confrontées à cette disposition. Si le Conseil d'Etat avait statué quelques mois plus tôt sur son recours en annulation, sa demande aurait encore été traitée conformément aux règles applicables avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause et il n'aurait donc pas été confronté à la disposition critiquée.

Il estime être traité, sans justification, autrement que les personnes qui ont introduit une demande de permis d'environnement au même moment et qui n'ont pas été confrontées à une appréciation illégale de leur dossier ou à un long traitement de leur recours auprès du Conseil d'Etat. Il estime également qu'il est victime d'une discrimination par rapport aux personnes qui ont introduit leur demande au moment où le décret du 11 mai 1999 était déjà approuvé, mais n'était pas encore entré en vigueur, et qui ont pu obtenir un permis en spéculant sur le report qui était prévu quant à l'entrée en vigueur de ce décret, alors qu'au moment de l'introduction de sa demande, il ne pouvait prévoir quelle serait la législation à l'avenir.

A.1.3. J. Bols souligne que l'ancien article 33, § 1er, alinéa 2, du décret relatif aux engrais, tel qu'il a été remplacé par le décret du 20 décembre 1995, prévoyait quant à lui un régime transitoire, impliquant que le principe de *standstill* n'était pas appliqué aux demandes introduites avant l'entrée en vigueur de cette disposition.

Le décret du 11 mai 1999 a entièrement remplacé l'article 33 précité et la mesure transitoire antérieure n'a pas été maintenue. Au cours des travaux préparatoires, le choix de supprimer cette disposition transitoire n'a pas été justifié. J. Bols part du principe que le législateur décrétole a oublié, par erreur, la situation des personnes qui avaient déjà introduit une demande de permis et qu'il n'a pas voulu que ces personnes soient soumises à la nouvelle disposition plus stricte en matière de production d'engrais.

A.2. J. Bols ajoute que la disposition en cause intervient de manière disproportionnée dans un litige pendant. En effet, cette disposition a pour effet qu'il ne retire aucun bénéfice ni des années de combat procédural contre l'appréciation illégale originaire de sa demande de permis, ni de l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat.

Si l'intervention du législateur décrétoal a pour effet que l'issue d'une procédure judiciaire est influencée dans un sens précis, le principe d'égalité requiert que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur décrétoal qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous. En l'espèce, l'intervention du législateur décrétoal n'est pas justifiée par une circonstance exceptionnelle ou par un motif impérieux d'intérêt général.

A.3. Le Gouvernement flamand relève que l'article 33^{ter} du décret relatif aux engrais a été modifié plusieurs fois depuis le décret du 11 mai 1999, mais que ces modifications n'ont aucune incidence sur l'objet de la question préjudicielle. En effet, le juge *a quo* doit appliquer la disposition en cause dans la version applicable au moment de la décision du ministre compétent.

A.4.1. Le Gouvernement flamand estime que la question n'appelle pas de réponse, puisqu'elle n'est pas pertinente. Lorsqu'une autorité qui délivre les permis statue sur une demande de permis, elle n'est, selon un principe général, pas liée par la réglementation applicable au moment de la demande, mais par celle qui est applicable au moment de la décision.

La différence de traitement dénoncée n'est pas causée par la disposition en cause ou par une lacune dans cette disposition, mais bien par l'effet « *ex tunc* » de l'annulation d'un acte administratif.

A.4.2. J. Bols rejette la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle le traitement inégal ne découlerait pas de la disposition en cause.

En l'espèce, l'absence d'un régime transitoire adéquat présente effectivement un lien de causalité direct avec le rejet de sa demande de permis. En effet, il apparaît de l'arrêt du Conseil d'Etat qu'il est dans son droit. Du fait de l'absence d'un régime transitoire adéquat, il n'obtient pas de réparation en droit. Le législateur décrétoal devait, lors de la rédaction de la disposition en cause, tenir compte non seulement du principe selon lequel l'administration doit juger sur la base de la réglementation applicable au moment de l'appréciation, mais également du principe selon lequel il ne peut intervenir dans des litiges pendants. De ce fait, il est, sans justification, resté en défaut de prévoir une réglementation non discriminatoire.

Bien que le législateur décrétoal ne soit en principe pas tenu de prévoir un régime transitoire, il ne peut ni intervenir dans les litiges pendants ni discriminer. En l'espèce, ces deux éléments impliquent qu'il aurait dû prévoir une mesure transitoire.

A.5.1. Selon le Gouvernement flamand, il appartient en premier lieu au législateur décrétoal d'apprécier si une disposition doit être assortie de mesures transitoires et il n'appartient pas à la Cour de se substituer à lui. En effet, l'autorité doit pouvoir adapter sa politique aux circonstances changeantes de l'intérêt général. Tout changement de politique serait impossible s'il devait être admis que les articles 10 et 11 de la Constitution exigent que le système antérieur doive être maintenu au cours d'une période déterminée. Le législateur décrétoal qui estime qu'un changement de politique s'impose peut donc considérer que cette modification doit se faire avec effet immédiat. *A contrario*, il n'est en principe pas tenu de prévoir une règle transitoire.

Si la disposition en cause n'avait été applicable qu'aux demandes de permis introduites après son entrée en vigueur, cela aurait impliqué non seulement que le « principe de *standstill* au niveau des entreprises d'élevage de bétail » ne fût pas applicable à toutes les demandes déjà introduites, mais également que l'entrée en vigueur imminente eût pu conduire à une avalanche de demandes, ce qui aurait compromis le résultat visé. Que telle n'était manifestement pas la volonté du législateur décrétoal, qui souhaitait au contraire effectivement maîtriser la « pression au niveau des engrais », cela ressort incontestablement de la *ratio legis* de la disposition en cause.

A.5.2. J. Bols constate que le Gouvernement flamand se réfère à la *ratio legis* de la disposition en cause, mais n'indique aucun passage des travaux préparatoires qui puisse justifier l'abrogation de l'ancienne disposition transitoire.

A.6.1. Selon le Gouvernement flamand, le fait que la réglementation antérieure, qui prévoyait un « *standstill* au niveau de la Région flamande », contenait une disposition transitoire n'oblige pas le législateur décrétoal à reprendre une disposition transitoire dans la nouvelle réglementation, qui prévoit aussi un « *standstill* au niveau des entreprises d'élevage de bétail » en complément du « *standstill* au niveau de la Région flamande » qui existe déjà.

Il n'est pas pertinent, dans le cadre du principe d'égalité, de comparer deux réglementations qui étaient applicables à des moments différents et dont la plus récente traduit un changement de politique. En effet, le législateur décrétoal peut revenir sur un choix qu'il a fait particulièrement lorsqu'il s'avère que ce changement est objectivement et raisonnablement justifié. L'argument de J. Bols, qui est fondé sur la disposition transitoire qui existait auparavant, est d'autant plus dénué de pertinence qu'il apparaît de la décision de renvoi que le permis d'environnement qu'il sollicite a été refusé par le ministre compétent pour cause de violation du « principe de *standstill* au niveau des entreprises d'élevage de bétail », alors que l'ancien régime transitoire portait sur le « *standstill* au niveau de la Région ».

Eu égard à la problématique de la « pression au niveau des engrais », la disposition en cause n'est pas disproportionnée au but poursuivi. Par ailleurs, le législateur décrétoal peut procéder à une mise en balance des exigences de l'intérêt général et des intérêts des citoyens. Il doit en outre veiller à garantir le droit à la protection d'un environnement sain, inscrit à l'article 23 de la Constitution.

A.6.2. Bien qu'il faille admettre que l'article 23, alinéa 3, 4^o, de la Constitution contient un « principe de *standstill* », ce principe ne signifie pas, selon J. Bols, qu'aucun point de la législation environnementale qui était applicable au moment de l'entrée en vigueur de cet article ne puisse être modifié. L'article 23 de la Constitution empêche uniquement que le niveau de protection soit considérablement diminué. Rien ne permet d'affirmer qu'une mesure transitoire dans la disposition en cause conduirait à une diminution considérable du niveau de protection. Le législateur décrétoal ne peut par conséquent invoquer l'article 23 de la Constitution pour renoncer à sa compétence.

A.7.1. L'absence d'un droit transitoire, *a fortiori* le fait de ne pas laisser les anciennes règles s'appliquer aux procédures pendantes, peuvent difficilement, selon le Gouvernement flamand, qui se réfère à la jurisprudence de la Cour, être considérés comme une violation du principe d'égalité. Par ailleurs, l'auditeur du Conseil d'Etat estime aussi que la disposition en cause ne viole pas le principe d'égalité. Le grief de la partie requérante devant le juge *a quo* découle, selon cet auditeur, non pas de la disposition en cause, mais de la circonstance que le Conseil d'Etat n'a annulé l'arrêté ministériel du 18 janvier 1994 qu'après sept ans.

Dès lors qu'il ne peut être attendu du législateur décrétoal qu'il prévoie un droit transitoire pour les situations qui relèvent du « *statu quo ante* » par suite d'une annulation par le Conseil d'Etat, cela vaut *a fortiori* lorsque cette juridiction est confrontée à un retard qui peut difficilement être reproché au législateur régional.

A.7.2. En ce qui concerne le retard au Conseil d'Etat auquel le Gouvernement flamand fait allusion, J. Bols relève qu'indépendamment du délai dans lequel le Conseil a statué, il aurait bénéficié d'une réparation en droit si le législateur décrétoal avait prévu une disposition transitoire. Il prend dès lors aussi acte du fait que le Gouvernement flamand observe un retard du Conseil d'Etat, qui est à l'origine du fait qu'il n'a finalement pas obtenu une réparation en droit.

A.8.1. En tant qu'elle porte sur l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la question préjudicielle est, selon le Gouvernement flamand, dénuée de fondement. En effet, le dossier de l'affaire dont est saisi le juge *a quo* révèle que J. Bols a pu faire usage de toute forme de protection juridique qu'il a à sa disposition. La disposition en cause n'empêche nullement d'introduire un recours en annulation ou une demande de suspension au Conseil d'Etat contre une décision de l'autorité compétente au sujet de l'octroi ou du refus d'un permis d'environnement. J. Bols peut en outre, à l'occasion de la question préjudicielle posée par le juge *a quo*, faire contrôler la disposition prétendument attentatoire au regard des droits et libertés consacrés par la Constitution.

A.8.2. J. Bols répond que le fait qu'il a usé de toute forme de protection juridique n'est pas pertinent. Ce qui importe, c'est qu'il obtienne finalement réparation en droit. Cette réparation n'est possible que si la Cour estime que la disposition en cause est discriminatoire.

A.9.1. Le Gouvernement flamand observe finalement que le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté ministériel du 18 janvier 1994 pour cause de violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. L'arrêté n'a donc pas été annulé en raison d'une illégalité dite externe, de sorte que le ministre, lorsqu'il devait à nouveau statuer sur le recours administratif (réitéré), pouvait prendre une décision identique, pour autant du moins que celle-ci fût cette fois suffisamment motivée. Il ne découle dès lors nullement de l'autorité de la chose jugée de l'arrêt du Conseil d'Etat qui a annulé l'arrêté ministériel du 18 janvier 1994 que le permis d'environnement sollicité par J. Bols aurait dû lui être délivré.

A.9.2. J. Bols conteste que le Conseil d'Etat ait uniquement annulé l'arrêté ministériel du 18 janvier 1994 pour cause de violation de l'obligation de motivation formelle. Les motifs qui fondaient la décision étaient illégaux. En outre, l'argumentation du Gouvernement flamand sur ce point n'est pas pertinente, étant donné qu'après une annulation pour des raisons formelles, un ministre a certes la possibilité de prendre une décision dont le contenu est identique, mais a également la possibilité de prendre une décision dont le contenu est neuf.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 29 du décret de la Région flamande du 11 mai 1999 « modifiant le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et modifiant le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique » (ci-après : le décret du 11 mai 1999), en ce que cette disposition abroge le régime transitoire inscrit à l'article 33 du décret du 23 janvier 1991 « relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais » (ci-après : le décret relatif aux engrais), inséré dans ce décret par l'article 26 du décret du 20 décembre 1995 « modifiant le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais » (ci-après : le décret du 20 décembre 1995).

B.2. La disposition en cause a inséré un article 33*bis* et un article 33*ter* dans le décret relatif aux engrais.

Les faits du litige pendant devant le juge *a quo* et la motivation de l'arrêt de renvoi font apparaître que la question préjudicielle porte sur l'article 33*ter*, § 1er, 1^o, c), inséré dans le décret relatif aux engrais, qui énonce :

« Pour ce qui concerne l'exploitation d'élevages de bétail, les règles suivantes sont d'application :

1° au cours de la période du 1er janvier 1999 jusqu'au 31 décembre 2004 inclus :

[...]

c) pour ce qui concerne les espèces animales visées à l'article 5, aucune autorisation écologique telle que visée dans le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique ne peut être délivrée pour de nouveaux élevages de bétail, ni pour des modifications d'élevages existants qui engendrent une augmentation de la production d'engrais autorisée pour l'élevage existant, à moins qu'il ne s'agisse d'une relocalisation d'un élevage de bétail existant découlant de remembrements, d'aménagement du territoire, d'aménagement de la nature et/ou d'expropriations d'utilité publique et que la production d'engrais nouvelle ou complémentaire ne dépasse pas celle de l'élevage définitivement cessé;

[...] ».

B.3.1. L'article 33, § 1er, du décret relatif aux engrais, qui a été remplacé par l'article 26 du décret du 20 décembre 1995, énonçait avant son remplacement par le décret du 11 mai 1999 :

« Les productions d'anhydride phosphorique et d'azote en Région flamande, calculées sur la base du cheptel entier, multipliées par les quantités produites par animal et par an conformément à l'article 5, ne peuvent pas dépasser les productions d'anhydride phosphorique et d'azote du cheptel, telles que connues sur la base des données du recensement agricole et horticole du 15 mai 1992. La production d'anhydride phosphorique et la production d'azote sont fixées respectivement à 75 millions de kg d'anhydride phosphorique et 169 millions de kg d'azote.

Le Gouvernement flamand constate que l'un des deux maximums fixés ci-dessus, seront atteints ou dépassés. Les demandes d'autorisation, à l'exception des demandes de renouvellement et de relocalisation prévus à l'article 34, § 3, 1° et 2°, présentées en application du décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique après la date de publication de cette constatation, ne peuvent plus être accordées.

[...] ».

B.3.2. Aux termes de l'article 33 du décret du 20 décembre 1995, l'article 26 de ce décret est entré en vigueur le 1er janvier 1996.

B.4.1. La question préjudicielle comporte deux branches.

Dans une première branche, le juge *a quo* demande si la disposition en cause, en ce qu'elle abroge le régime transitoire contenu dans l'article 33, § 1er, alinéa 2, du décret relatif aux engrais, cité en B.3.1, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle établit une différence de traitement entre :

- les personnes qui, à l'occasion d'une demande de permis d'environnement de classe 1 ou 2, déclarée recevable et complète avant le 1er janvier 1996, ont obtenu une décision administrative concernant cette demande, selon que cette décision a ou non fait l'objet d'un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat;

- les personnes qui, à l'occasion d'une demande de permis d'environnement de classe 1 ou 2, déclarée recevable et complète avant le 1er janvier 1996, ont obtenu une décision administrative concernant cette demande, selon que le Conseil d'Etat a annulé cette décision avant ou après l'entrée en vigueur de la disposition en cause.

Dans une deuxième branche, le juge *a quo* demande si la disposition en cause, en ce qu'elle abroge le régime transitoire inscrit à l'article 33, § 1er, alinéa 2, du décret relatif aux engrais, cité en B.3.1, est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que toute protection juridique effective par le Conseil d'Etat contre les actes illicites de l'autorité est rendue impossible.

B.4.2. La Cour détermine l'étendue de la question préjudicielle compte tenu de l'objet du litige pendant devant le juge *a quo* et de la motivation de l'arrêt de renvoi.

B.4.3. Les faits du litige pendant devant le juge *a quo* et la motivation de l'arrêt de renvoi font apparaître que la première branche de la question préjudicielle vise la situation des personnes qui ont, avant le 1er janvier 1996 (date de l'entrée en vigueur de l'article 33 du décret relatif aux engrais, remplacé par l'article 26 du décret du 20 décembre 1995), introduit une demande de permis d'environnement sur laquelle, par suite d'un recours en annulation

auprès du Conseil d'Etat contre la décision relative à cette demande, il n'a pu être statué définitivement qu'après l'entrée en vigueur de la disposition en cause.

La deuxième branche vise la situation des personnes qui, à l'occasion d'une demande de permis d'environnement introduite avant le 1er janvier 1996, ont obtenu une décision administrative de rejet qui a été annulée par le Conseil d'Etat et qui, après l'entrée en vigueur de la disposition en cause, ont à nouveau obtenu une décision administrative de rejet. Dans cette branche, il est, en substance, demandé à la Cour si la disposition en cause est incompatible avec les normes constitutionnelles et conventionnelles citées dans la question préjudicielle, en ce qu'elle porterait atteinte à l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'Etat qui ont été rendus avant l'entrée en vigueur de cette disposition.

B.5. La disposition en cause a été commentée comme suit au cours des travaux préparatoires du décret du 11 mai 1999 :

« Les dispositions prévues pour réaliser le *standstill* durant une période transitoire sont rendues plus efficaces.

Les dispositions actuelles relatives à un *standstill* au niveau de la Région flamande sont maintenues inchangées. Il est prévu que le Gouvernement flamand devra décider au plus tard le 31 octobre 2004 s'il abroge ce *standstill* sur la base du rapport d'avancement visé à l'article 34 (le nouvel article 33, § 2).

En outre, il est prévu aussi un *standstill* au niveau des élevages de bétail. Partant du fait que la production d'engrais animal d'exploitation est proportionnelle à l'occupation animale moyenne par année civile et non au nombre d'animaux autorisés, on introduit la notion nouvelle de « teneur en éléments nutritionnels » (le nouvel article 33*bis*). L'on évite ainsi qu'un exploitant optimise l'occupation moyenne de bétail pour arriver au nombre maximum autorisé d'animaux et l'on obtient un *standstill* effectif.

La teneur en éléments nutritionnels visée correspond à la production la plus élevée des années 1995, 1996 ou 1997 (le nouvel article 33*bis*, § 1er). Ces trois années sont prévues pour éliminer les éventuelles sous-occupations temporaires (par exemple à la suite de la peste porcine). Cette « teneur en éléments nutritionnels » est applicable jusqu'au 31 décembre 2004 et est liée à l'exploitation agricole et/ou à l'élevage de bétail autorisé ou à une partie de ceux-ci (le nouvel article 33*bis*, § 5).

Ensuite, des restrictions concrètes sont apportées en ce qui concerne la possibilité d'autoriser de nouvelles entreprises d'élevage de bétail et la modification d'entreprises d'élevage de bétail existantes (le nouvel article 33*ter*) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1317/1, p. 7).

B.6. L'extrait précité des travaux préparatoires fait apparaître que, par la disposition en cause, le législateur décrétole a voulu compléter temporairement le principe, déjà contenu dans le décret relatif aux engrais, du « *standstill* au niveau de la Région flamande » en ce qui concerne la production d'engrais animal (article 33) par un principe de « *standstill* au niveau des entreprises d'élevage de bétail » (articles 33*bis* et 33*ter*).

B.7. Le principe du « *standstill* au niveau de la Région flamande », inscrit à l'article 33 du décret relatif aux engrais, a été inséré dans ce décret par l'article 26 du décret du 20 décembre 1995.

Avant le remplacement de l'article 33 précité par le décret du 11 mai 1999, le paragraphe 1er de cet article disposait que la production d'anhydride phosphorique et la production d'azote en Région flamande ne pouvaient pas dépasser les niveaux de production connus sur la base des éléments du recensement agricole et horticole du 15 mai 1992, le Gouvernement flamand étant habilité à constater que les maxima sont atteints ou dépassés. L'alinéa 2 du paragraphe 1er de cet article disposait que les demandes de permis d'environnement introduites après la publication par le Gouvernement flamand du « constat » précité ne pouvaient en principe plus être accueillies.

L'alinéa 2 de l'article 33, § 1er, prévoyait par conséquent une règle transitoire pour les demandes de permis d'environnement introduites avant la publication de ce « constat ».

B.8. Bien que la disposition en cause porte sur le principe du « *standstill* au niveau des entreprises d'élevage de bétail » et non, par conséquent, sur le principe du « *standstill* au niveau de la Région flamande » et sur le régime transitoire – qui existait auparavant – rattaché à ce principe, la question préjudicielle doit être interprétée en ce sens qu'il est demandé à la Cour si cette disposition est compatible avec les normes invoquées dans la question, en ce qu'elle ne prévoit pas de régime transitoire ayant la même portée que la règle inscrite auparavant à l'article 33, § 1er, alinéa 2, du décret relatif aux engrais.

B.9. La disposition en cause est entrée en vigueur le 30 mars 2000 et ne contient pas de mesures transitoires en ce qui concerne les demandes de permis d'environnement introduites avant son entrée en vigueur et est dès lors, conformément aux principes généraux qui régissent l'effet des normes juridiques dans le temps, d'application immédiate.

B.10. Puisqu'aucun régime transitoire n'est prévu pour les demandes de permis d'environnement introduites avant le 1er janvier 1996, il existe une différence de traitement au sein de la catégorie des personnes qui avaient introduit une demande de permis avant cette date, dès lors qu'un groupe, et non l'autre, a encore pu bénéficier des dispositions qui figuraient auparavant dans le décret relatif aux engrais, parmi lesquelles l'ancien article 33, § 1er, - cité en B.3.1 – qui était plus favorable aux demandeurs de permis que les dispositions qui ont été insérées plus tard dans ce décret, selon qu'un recours en annulation a ou non été introduit au Conseil d'Etat contre la décision relative à la demande de permis et selon le moment où le Conseil d'Etat a statué sur ce recours.

B.11. Il appartient au législateur décréteur d'apprécier dans quelle mesure il est nécessaire et éventuellement urgent de prendre des dispositions en vue de protéger l'environnement.

B.12. Si le législateur décréteur estime qu'un changement de politique s'impose d'urgence, il peut décider que ce changement de politique doit être réalisé avec effet immédiat et il n'est en principe pas obligé de prévoir un régime transitoire.

B.13. C'est le propre d'une nouvelle règle d'établir une distinction entre les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entraînent dans le champ d'application de la règle antérieure et les personnes qui sont concernées par des situations juridiques qui entrent dans le champ d'application de la nouvelle règle. Semblable distinction ne viole pas en soi les articles 10 et 11 de la Constitution. A peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait ces dispositions constitutionnelles par cela seul qu'elle modifie les conditions d'application de la législation ancienne.

B.14.1. La circonstance qu'une règle antérieure prévoyait une mesure transitoire n'oblige pas en principe le législateur décrétoal à prévoir également une telle mesure dans la nouvelle réglementation. Il en est d'autant plus ainsi si cette mesure devait substantiellement porter atteinte aux objectifs poursuivis par la nouvelle règle.

B.14.2. En l'espèce, le législateur décrétoal entendait réaliser un *standstill* temporaire « au niveau des entreprises d'élevage de bétail », en ce qui concerne la production d'engrais.

A la lumière de cet objectif, le choix du législateur décrétoal de ne pas prévoir de mesure transitoire pour les demandes de permis d'environnement introduites avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause ne peut être considéré comme manifestement déraisonnable. En effet, une telle mesure transitoire impliquerait que certaines entreprises d'élevage de bétail puissent, après l'entrée en vigueur de la disposition en cause, obtenir un permis qui autoriserait une augmentation de la production d'engrais.

B.15. La question préjudicielle en sa première branche appelle une réponse négative.

B.16. Ainsi qu'il est exposé en B.4.3, la deuxième branche de la question préjudicielle demande à la Cour si la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que cette disposition, en ne prévoyant aucune mesure transitoire, porterait atteinte à l'autorité de la chose jugée des arrêts du Conseil d'Etat qui ont été rendus avant l'entrée en vigueur de cette disposition et qui annulent une décision administrative de rejet concernant une demande de permis d'environnement.

B.17.1. L'autorité de chose jugée d'un arrêt du Conseil d'Etat annulant une décision administrative de refus d'un permis oblige l'autorité à se prononcer à nouveau sur la demande de permis, en prenant en considération, non seulement le motif de l'annulation, mais aussi les règles de droit applicables à ce moment.

Un droit à l'obtention d'un permis ne saurait en soi être déduit d'un tel arrêt.

B.17.2. En n'assortissant pas la disposition litigieuse d'une mesure transitoire, il n'est pas porté atteinte à l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'Etat qui ont été rendus avant l'entrée en vigueur de cette disposition et qui ont annulé une décision administrative de rejet d'une demande de permis d'environnement.

B.18. La disposition en cause ne porte en outre aucunement atteinte, à l'égard de la catégorie des personnes visées dans la question préjudicielle, aux garanties juridictionnelles fondamentales applicables à tous. En effet, cette disposition n'empêche pas cette catégorie de personnes d'attaquer au Conseil d'Etat les décisions administratives relatives à leurs demandes de permis d'environnement.

B.19. La question préjudicielle, en sa seconde branche, appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 29 du décret de la Région flamande du 11 mai 1999 « modifiant le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et modifiant le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 14 novembre 2007, par le président M. Bossuyt en remplacement du président émérite A. Arts, légitimement empêché.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt