

Numéro du rôle : 5604
Arrêt n° 32/2014 du 27 février 2014

ARRET

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 6°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, avant son remplacement par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012, posée par le Conseil pour les contestations des autorisations.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, des juges E. De Groot, J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Bossuyt, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président émérite M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 5 février 2013 en cause du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruges contre le fonctionnaire urbaniste régional du « Département de l'Aménagement du Territoire, de la Politique du Logement et du Patrimoine immobilier », section de Flandre occidentale, avec comme parties intervenantes la SA « Electrabel », la SA « Aspiravi », la SA « Electrawinds Plus », la SA « Pathoeke Plus » et la SA « Ardesa », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 4 mars 2013, le Conseil pour les contestations des autorisations a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 6°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, dans la version antérieure à sa modification par le décret du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il permet aux instances consultatives relevant d'un département flamand ou d'une agence flamande d'introduire, par l'intermédiaire du fonctionnaire dirigeant concerné ou, en son absence, par l'intermédiaire de son mandataire, une demande de suspension et/ou un recours en annulation devant le Conseil pour les contestations des autorisations, alors que cette disposition ne prévoit pas de droit de recours en faveur du Collège des bourgmestre et échevins, lequel est désigné, conformément à l'article 4.7.26, § 4, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, comme organe consultatif dans le cadre de la procédure particulière et a, en cette qualité, rendu lui aussi un avis ? ».

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

- le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruges;
- la SA « Electrabel », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, boulevard Simon Bolivar 34, la SA « Aspiravi », dont le siège est établi à 8530 Harelbeke, Vaarnewijkstraat 17, la SA « Electrawinds Plus », dont le siège est établi à 8210 Zedelgem, Notenbosdreef 2, et la SA « Pathoeke Plus », dont le siège est établi à 8800 Roulers, Ter Reigerie 5;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 8 janvier 2014 :

- ont comparu :
 - . Me P. Delmoitie *loco* Me S. Boullart, avocats au barreau de Gand, pour le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruges;
 - . Me S. Aerts *loco* Me P. Flamey et Me P.J. Vervoort, avocats au barreau d'Anvers, pour la SA « Electrabel », la SA « Aspiravi », la SA « Electrawinds Plus » et la SA « Pathoeke Plus »;
 - . Me M. Storme, avocat au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs A. Alen et F. Daoût 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 27 juillet 2011, la SA « Electrabel », la SA « Aspiravi », la SA « Electrawinds Plus » et la SA « Pathoeke Plus » ont introduit une demande de permis d'urbanisme pour la démolition de 14 éoliennes et la construction de 11 éoliennes et de 5 câbles moyenne tension.

Le fonctionnaire urbaniste régional du « Département de l'Aménagement du Territoire, de la Politique du logement et du Patrimoine immobilier » (RWO), section Flandre occidentale, a accordé le permis demandé, le 24 février 2012, moyennant le respect de certaines conditions.

Le 12 avril 2012, le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruges demande l'annulation de cette décision devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Dans le cadre de cette procédure, la juridiction *a quo* pose la question préjudicielle citée plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1.1. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruges expose que l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 6°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, avant son remplacement par l'article 4 du décret de la Région flamande du 18 novembre 2011 « modifiant le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique et le Code flamand de l'Aménagement du Territoire en ce qui concerne les possibilités de recours », permettait au collège des bourgmestre et échevins, en tant qu'organe consultatif dans la procédure particulière d'octroi de permis, de saisir le Conseil pour les contestations des autorisations. L'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 6°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, remplacé par l'article 4 précité du décret du 18 novembre 2011, réserve cette faculté de recours au fonctionnaire dirigeant - ou, en son absence, à son délégué - du département ou de l'agence dont relève l'instance consultative désignée en vertu de l'article 4.7.16, § 1er, alinéa 1er, ou de l'article 4.7.26, § 4, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire. Selon cette partie, il ressort des travaux préparatoires du décret du 18 novembre 2011, que le législateur décrétole entendait accorder la faculté de recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations, dont disposent les instances désignées par le Gouvernement flamand, au fonctionnaire dirigeant plutôt qu'à un fonctionnaire désigné, afin de confier à un niveau suffisamment élevé la responsabilité d'intenter un recours. Les travaux préparatoires ne suggèrent nulle part que le collège des bourgmestre et échevins perdrait la faculté d'introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruges propose, à l'instar du Gouvernement flamand, d'interpréter la disposition en cause en ce sens que le collège des bourgmestre et échevins continue de disposer, dans la procédure particulière d'octroi de permis, d'un droit d'action devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

A.1.1.2. Le Gouvernement flamand reconnaît que les travaux préparatoires ne permettent pas de déduire que le but du législateur décrétole aurait été de priver le collège des bourgmestre et échevins de son droit d'action.

A.1.1.3. La SA « Electrabel », la SA « Aspiravi », la SA « Electrawinds Plus » et la SA « Pathoeke Plus », parties intervenantes devant la juridiction *a quo*, répondent que le texte de l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 6°, du Code flamand de l'aménagement du territoire est clair et ne nécessite pas d'interprétation. Le fait que les travaux préparatoires font principalement état de la limitation de la possibilité de recours des instances consultatives désignées par le Gouvernement flamand ne signifie pas que le législateur décréte n'aurait pas eu l'intention de limiter également la faculté de recours du collège des bourgmestre et échevins. Le sens de la disposition en cause ne peut pas être altéré en faisant primer les déclarations des travaux préparatoires sur le texte clair.

A.1.1.4. Selon le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruges, même si le texte de l'article modifié est clair, il n'en va pas de même pour son contenu. La modification décréte a rendu le Code flamand de l'aménagement du territoire muet sur le droit d'action autonome du collège des bourgmestre et échevins dans le cadre de la procédure particulière, de sorte que le point de savoir si le collège des bourgmestre et échevins dispose encore d'un droit d'action n'est pas du tout évident.

A.1.2.1. A supposer que la Cour ne suive pas l'interprétation selon laquelle le droit d'action du collège des bourgmestre et échevins n'est pas limité, la partie requérante devant la juridiction *a quo* estime que, dans ce cas, la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Il découle de l'article 4.7.26, § 4, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire que les instances désignées par le Gouvernement flamand et le collège des bourgmestre et échevins disposent d'une compétence consultative. Les deux avis sont équivalents. Il ne serait dès lors pas raisonnablement justifié que les instances désignées par le Gouvernement flamand soient les seules à disposer d'un droit d'action autonome, sur la base de cette faculté de rendre un avis. Le fait que la commune disposerait d'un droit d'action en vertu de l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'y change rien, puisque cette faculté de recours a une autre finalité et que la commune doit démontrer que la décision d'octroi du permis peut lui être directement ou indirectement préjudiciable. En outre, le Code flamand de l'aménagement du territoire n'a pas confié à la commune, mais au collège des bourgmestre et échevins, la mission de rendre un avis dans la procédure particulière.

A.1.2.2. Les parties intervenantes devant la juridiction *a quo* répondent qu'en tant qu'organe consultatif, le collège des bourgmestre et échevins ne peut être assimilé aux autres instances consultatives désignées par le Gouvernement flamand et qui relèvent d'une agence ou d'un département flamand. Le collège des bourgmestre et échevins peut en effet aussi décider d'introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations en vertu de l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire dès qu'il apparaît que la commune peut en subir directement ou indirectement un inconvénient. Tel est en principe le cas, selon ces parties, lorsque le collège des bourgmestre et échevins de la commune a rendu un avis négatif dans le cadre de la procédure particulière. Elles concluent qu'il n'y a en réalité aucune différence de traitement entre le collège des bourgmestre et échevins et les autres instances consultatives désignées par le Gouvernement flamand. A tout le moins, la distinction établie est raisonnablement justifiée.

A.1.2.3. Le Gouvernement flamand souligne lui aussi que le collège des bourgmestre et échevins peut toujours introduire un recours en vertu de l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

A.2.1.1. La SA « Electrabel », la SA « Aspiravi », la SA « Electrawinds Plus » et la SA « Pathoeke Plus », parties intervenantes devant la juridiction *a quo*, observent en premier lieu que la formulation de la question préjudicielle induit en erreur puisqu'elle ne mentionne pas la faculté dont dispose le collège des bourgmestre et échevins de poursuivre, au nom de la ville de Bruges, au titre de personne morale de droit public lésée, l'annulation du permis attaqué, et ce en vertu de l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

A.2.1.2. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruges réplique que la question préjudicielle a été posée dans une autre optique : la différence de traitement en cause concerne le fait que le collège des bourgmestre et échevins ne figure plus dans l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 6°, du Code flamand de l'aménagement du territoire et voit ainsi limiter son droit d'action autonome. Les parties intervenantes devant la juridiction *a quo* négligent en outre le fait que la compétence consultative prévue par l'article 4.7.26, § 4, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire est réservée au collège des bourgmestre et échevins, qui dispose d'une compétence consultative autonome.

A.2.2.1. Les parties intervenantes devant la juridiction *a quo* font ensuite valoir que les différentes catégories d'instances consultatives, à savoir les instances consultatives désignées par le Gouvernement flamand et le collège des bourgmestre et échevins, ne sont pas comparables. Les règles distinctes concernant la compétence d'avis dans la procédure particulière et le fait que la commune peut introduire un recours en tant que personne morale de droit public intéressée, lorsque le collège des bourgmestre et échevins a émis un avis négatif sur une demande de permis de bâtir dans le cadre de la procédure particulière, l'attestent.

A.2.2.2. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruges répond que les règles distinctes concernant la compétence d'avis ne vise qu'à assurer le bon fonctionnement de la procédure particulière en matière de procédure et de délai. Même s'il était jugé qu'il s'agit d'une compétence d'avis tout à fait distincte, l'avis du collège des bourgmestre et échevins devrait alors être doté d'un poids plus important puisqu'il doit être transmis en dernier lieu.

A.2.3.1. Selon les parties intervenantes devant la juridiction *a quo*, la différence de traitement en cause est en toute hypothèse raisonnablement justifiée. Elle repose sur un critère objectif et poursuit un but légitime, à savoir un déplacement des compétences permettant d'introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations et une évaluation plus globale du dossier préalablement à l'introduction d'un recours. Enfin, la mesure est proportionnée au but poursuivi, compte tenu du fait que la commune elle-même peut introduire un recours. Il ne saurait être soutenu que la protection juridictionnelle serait limitée de manière inacceptable. Les parties intervenantes font observer que seule la commune dispose d'une faculté de recours devant le Conseil d'Etat en matière de permis d'environnement.

A.2.3.2. Le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruges répond que la possibilité qu'a la commune d'introduire un recours en vertu de l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne change rien à la différence de traitement injustifiée. L'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 6°, du Code flamand de l'aménagement du territoire permet en effet d'introduire une action directe en vertu de la compétence d'avis prévue par l'article 4.7.26, § 4, 2°, du même Code. Lorsque le collège des bourgmestre et échevins doit se prévaloir de l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 3°, précité, le contenu de son droit d'action est plus difficile à préciser puisqu'il ne dispose pas, dans ce cas de figure, d'un droit d'action autonome en tant qu'organe consultatif. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur décretaal visait à améliorer la qualité des recours introduits par des fonctionnaires et à imposer une évaluation globale du dossier, au niveau des fonctionnaires dirigeants. On n'aperçoit dès lors pas pourquoi la faculté de recours du bourgmestre et des échevins doit être limitée.

A.3.1.1. Le Gouvernement flamand fait valoir en ordre principal que les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés. Il attire l'attention sur le fait que, dans l'interprétation donnée par la juridiction *a quo*, le collège des bourgmestre et échevins ne peut, certes, pas être considéré comme une partie intéressée, mais que la commune peut normalement, en tant que partie intéressée, introduire un recours contre le permis, et ce en vertu de l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 3, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire. La seule différence entre la commune et les instances consultatives qui relèvent d'une agence ou d'un département flamand est que ces dernières sont présumées d'office avoir un intérêt, tandis que la commune devra, dans le cadre de la procédure particulière, démontrer un intérêt. Cependant, la commune ne doit pas démontrer qu'elle subit mais seulement qu'elle pourrait subir un inconvénient. En outre, un inconvénient indirect suffit.

A.3.1.2. La différence de traitement contestée n'existe, selon le Gouvernement flamand, que dans le cas où la commune ne saurait subir directement ou indirectement des désagréments ou des inconvénients à la suite du permis, étant donné qu'il s'agirait d'un abus de droit si la commune attaquait le permis dans ce cas. Mais dans cette hypothèse, les instances consultatives qui relèvent d'une agence ou d'un département flamand ne pourraient pas non plus introduire un recours, étant donné que l'interdiction de l'abus de droit constitue un principe général de droit. En tout état de cause, la différence de traitement ne serait pas déraisonnable, eu égard au défaut d'intérêt de la commune.

A.3.2.1. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand avance qu'il est possible d'interpréter les termes « autorité administrative accordant les permis », employés dans l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce sens que le collège des bourgmestre et échevins constitue une autorité administrative accordant un permis et d'interpréter les termes « le fonctionnaire dirigeant [...] du département ou de l'agence dont relève l'agence consultative » en ce sens que le collège des bourgmestre et échevins est considéré comme un fonctionnaire dirigeant. Dans chacune de ses interprétations, la différence de traitement en cause n'existe pas.

A.3.2.2. Selon le collège des bourgmestre et échevins de la ville de Bruges, l'interprétation de l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne résiste pas à l'examen, puisque, dans le cadre de la procédure particulière, le collège des bourgmestre et échevins ne peut nullement être considéré comme un organe administratif d'autorisation concerné par le dossier. Dans le cadre de cette procédure, le collège ne dispose en effet d'aucune compétence d'octroi de permis. Cependant, la disposition en cause peut s'interpréter en ce sens que le collège des bourgmestre et échevins peut être considéré comme un fonctionnaire dirigeant au sens de cette disposition.

- B -

La disposition en cause

B.1.1. L'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 6°, du Code flamand de l'aménagement du territoire disposait, avant son remplacement par l'article 4 du décret de la Région flamande du 18 novembre 2011 modifiant le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique et le Code flamand de l'aménagement du territoire en ce qui concerne les possibilités de recours :

« § 1er. Les recours auprès du Conseil peuvent être introduits par les parties intéressées suivantes :

[...]

6° les services consultatifs concernés par le dossier et désignés en vertu de l'article 4.7.16, § 1er, premier alinéa, respectivement l'article 4.7.26, § 4, 2°, à condition qu'ils aient émis leur avis en temps voulu ou que leur avis n'ait, à tort, pas été sollicité ».

B.1.2. L'article 4 précité du décret du 18 novembre 2011 dispose :

« Dans l'article 4.8.16, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire sont apportées les modifications suivantes :

les points 5° et 6° sont remplacés par les dispositions suivantes :

‘ [...]

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 l'instance ait émis son avis en temps voulu ou que son avis n'ait, à tort, pas été sollicité. ’ ».

B.1.3. A partir de l'entrée en vigueur de cette disposition, le 29 décembre 2011, et jusqu'à son remplacement par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012

« modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les Contestations des Autorisations », l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 6°, du Code flamand de l'aménagement du territoire disposait par conséquent :

« § 1er. Les recours auprès du Conseil peuvent être introduits par les parties intéressées suivantes :

[...]

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 l'instance ait émis son avis en temps voulu ou que son avis n'ait, à tort, pas été sollicité ».

Le contenu de cette disposition a été reproduit dans l'article 4.8.11, alinéa 1er, 6°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 précité du décret du 6 juillet 2012.

B.1.4. Les articles 4.7.16, § 1er, alinéa 1er, et 4.7.26, § 4, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, auxquels l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 6°, du même Code faisait référence, disposent :

« Art. 4.7.16. § 1er. Le Gouvernement flamand désigne les instances qui émettront un avis sur les demandes d'autorisation ».

« Art. 4.7.26.

[...]

§ 4. Par rapport aux demandes d'autorisation recevables, la procédure suivie se déroule conformément aux modalités suivantes :

[...]

2° l'autorité administrative accordant les permis ou son représentant autorisé recueille l'avis préalable des instances désignées par le Gouvernement flamand et du Collège des bourgmestre et échevins, en tenant compte des règlements suivants :

a) si la demande d'autorisation ne fait pas l'objet d'une enquête publique, tous les avis doivent être émis dans un délai de trente jours, à compter du jour suivant la date de réception de la demande d'avis, étant entendu que la condition d'avis peut être ignorée lorsque les avis n'ont pas été émis en temps voulu,

b) si la demande d'autorisation fait l'objet d'une enquête publique :

1) le délai de consultation au titre des instances désignées par le Gouvernement flamand coïncide avec l'enquête publique, étant entendu que la condition d'avis peut être ignorée lorsque les avis n'ont pas été émis en temps voulu;

2) le Collège des bourgmestre et échevins transmet le procès-verbal de l'enquête publique, les objections et remarques groupées, ainsi que son propre avis à l'autorité administrative accordant les permis, dans un délai de rigueur de trente jours, à compter du jour suivant la date de clôture de l'enquête publique;

c) si la demande d'autorisation émane du collège des bourgmestre et échevins, le collège n'émet pas d'avis; ».

B.2. En vertu de l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 6°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, avant son remplacement par l'article 4 du décret du 18 novembre 2011, le collège des bourgmestre et échevins pouvait introduire, en tant qu'instance consultative concernée par le dossier désignée en vertu de l'article 4.7.26, § 4, 2°, du même Code, un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations. Selon l'interprétation de la juridiction *a quo*, depuis l'entrée en vigueur de l'article 4 précité du décret du 18 novembre 2011, qui a remplacé l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 6°, dudit Code, le collège des bourgmestre et échevins n'a plus cette possibilité.

Quant au fond

B.3. La question préjudicielle concerne la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution. La Cour est interrogée sur la différence de traitement qui existerait entre deux catégories d'instances consultatives, désignées dans l'article 4.7.26, § 4, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire : d'une part, les instances désignées par le Gouvernement flamand qui relèvent d'un département flamand ou d'une agence flamande, lesquelles peuvent introduire un recours, en vertu de cette disposition, devant le Conseil pour les contestations des autorisations, et, d'autre part, le collège des bourgmestre et échevins, qui n'a pas cette possibilité.

B.4.1. Selon les parties intervenantes devant la juridiction *a quo*, les deux catégories précitées ne sont pas comparables, eu égard aux régimes distincts concernant la compétence consultative dans la procédure particulière prévue à l'article 4.7.26 du Code flamand de

l'aménagement du territoire et la possibilité pour la commune d'introduire un recours en tant que personne morale de droit public intéressée, lorsque le collège des bourgmestre et échevins a rendu un avis négatif sur une demande de permis, dans le cadre de la procédure particulière.

B.4.2. Il découle de l'article 4.7.26, § 4, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire que, dans le cadre de la procédure particulière, tant les instances désignées par le Gouvernement flamand que le collège des bourgmestre et échevins rendent un avis sur les demandes de permis recevables. Puisque les deux catégories sont des instances consultatives désignées à l'article 4.7.26, § 4, 2°, il s'agit, par rapport à la disposition en cause, de catégories comparables. Le fait que la manière dont elles rendent cet avis diffère n'y change rien.

B.5.1. Dans l'exposé des motifs du projet de décret ayant conduit au décret du 18 novembre 2011, la compétence du fonctionnaire dirigeant d'introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations est justifiée comme suit :

« La compétence des instances publiques d'exercer un recours contre des décisions d'une autorité politique a été confiée au fonctionnaire dirigeant de l'instance (le plus souvent une agence) plutôt qu'à un fonctionnaire désigné ('délégué').

L'objectif est qu'avant d'introduire un recours, un responsable d'un niveau suffisamment élevé procède toujours à une évaluation globale, telle que l'a également faite l'autorité politique ayant pris la décision. Lors de cette évaluation, seront examinés non seulement les intérêts propres à un secteur mais également l'opportunité d'intenter le recours, compte tenu du fait que le recours interrompra ou, du moins, freinera les actes ou travaux envisagés pendant un certain temps.

Le fonctionnaire dirigeant conserve bien sûr la possibilité de déléguer sa compétence, en cas d'absence ou d'empêchement.

Les modifications concernant la compétence d'intenter un recours sont limitées au recours introduits contre des permis d'environnement et des permis d'urbanisme, délivrés par le collège des bourgmestre et échevins ou par la députation » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 1250/1, p. 3).

B.5.2. A propos de la disposition qui est devenue l'article 4 de ce décret, les travaux préparatoires ajoutent ce qui suit :

« Le présent article traite des recours, en matière de permis d'urbanisme et de permis de lotir, devant le Conseil pour les contestations des autorisations contre des décisions prises par la députation (procédure régulière) ou par le Gouvernement flamand, le fonctionnaire délégué ou le fonctionnaire urbaniste régional (procédure particulière).

Plutôt qu'au fonctionnaire urbaniste régional, c'est au fonctionnaire dirigeant du département que la compétence d'interjeter appel est confiée. Il est précisé, en ce qui concerne les instances consultatives, que le pouvoir de décision revient au fonctionnaire dirigeant.

Le tableau qui s'applique à ce ' déplacement ' de la compétence d'introduire un recours contre des décisions en matière de permis d'urbanisme et de permis de lotir prises par le collège des bourgmestre et échevins (article 3) s'applique tout autant aux recours en matière de permis d'urbanisme et de permis de lotir portés devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

Il n'est pas souhaitable que le fonctionnaire dirigeant délègue encore cette faculté de recours. En cas d'absence (vacances ou maladie par exemple), le fonctionnaire chargé de remplacer le fonctionnaire dirigeant est toutefois compétent pour introduire le recours.

Lorsqu'il prend la décision d'introduire ou non le recours, visée au premier alinéa, 5° et 6°, le fonctionnaire dirigeant peut mettre en balance les intérêts de sa propre entité par rapport à ceux d'autres entités et par rapport à l'intérêt social de ce qui est demandé » (*ibid.*, p. 7).

B.5.3. Au cours des débats au sein de la commission compétente du Parlement flamand, le ministre des Finances, du Budget, du Travail, de l'Aménagement du territoire et du Sport a fait référence au « projet de décret modifiant le Code flamand de l'aménagement du territoire et du décret du 10 mars 2006 portant création d'un ' strategische adviesraad Ruimtelijke Ordening – Onroerend Erfgoed ' (conseil d'avis stratégique pour l'aménagement du territoire – Patrimoine immobilier), en ce qui concerne les organes consultatifs (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 1186/1), qui est traité simultanément par la commission » et il a déclaré que « les deux modifications cadrent avec l'accélération des projets d'investissements et constituent une mise en œuvre des recommandations faites à ce sujet » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2010-2011, n° 1250/4, p. 4). Il ajoutait :

« Ce projet de décret concerne la compétence des instances publiques d'introduire un recours contre des décisions d'une autorité politique, à savoir des décisions d'un collège des bourgmestre et échevins ou de la députation.

Le projet de décret confie cette compétence au fonctionnaire dirigeant plutôt qu'à un fonctionnaire désigné (délégué). Cette modification a été proposée dans le cadre de la simplification des procédures et de l'accélération des projets d'investissement. La mesure peut être réalisée à court terme et avoir un effet rapide. Sans nécessiter une réorganisation radicale de l'administration, la faculté de recours est hissée à un niveau plus élevé.

Le but de ceci est qu'avant l'introduction d'un recours, un responsable de niveau suffisamment élevé procède toujours à une évaluation globale du dossier, telle que l'a également faite l'autorité politique qui a pris la décision » (*ibid.*).

B.5.4. Les membres de la commission compétente du Parlement flamand ont souligné, d'une part, que le fonctionnaire dirigeant doit procéder à une évaluation globale de l'opportunité du recours et, d'autre part, qu'une uniformisation était nécessaire. C'est ainsi qu'un membre a déclaré :

« [avoir] fait référence, à de multiples reprises dans le passé, au problème des recours et des différences entre les provinces. Le ministre franchit encore une étape aujourd'hui en déclarant que le fonctionnaire dirigeant doit procéder à une évaluation globale du dossier. Cette dernière n'est pas encore réellement obligatoire mais il est positif que le fonctionnaire dirigeant soit invité à mettre en balance l'opportunité d'introduire le recours par rapport à l'ensemble du dossier » (*ibid.*).

Il a aussi plaidé pour que « la capacité d'évaluer un dossier dans sa globalité figure dans les profils de fonction et dans l'évaluation des fonctionnaires dirigeants » puisque, selon lui, « l'évaluation intégrale du dossier ne peut rester lettre morte » (*ibid.*, p. 5).

Un autre membre ajoutait que :

« Le fait que seul le fonctionnaire dirigeant puisse introduire un recours pourra non seulement constituer un frein aux recours irréfléchis mais également entraîner une plus grande uniformité. A l'heure actuelle, il y a des différences d'approche entre les services provinciaux extérieurs, par exemple en matière de permis pour des éoliennes. Une plus grande uniformité est nécessaire et la modification proposée permet d'atteindre ce but » (*ibid.*).

B.5.5. Au cours des débats en séance plénière, un membre a déclaré :

« M. le Président, cela revient à ce que seul le fonctionnaire dirigeant ou son remplaçant – cette possibilité a été ajoutée par un amendement – puisse encore interjeter appel. Un des objectifs est qu'à l'avenir, l'intentement des recours soit plus uniforme que dans le passé et que, lorsque l'administration introduit un recours, il n'y ait pas de différence d'approche entre, par exemple, les provinces ou entre les différents services. Lorsque l'on introduit un recours, il faut que ce soit une décision mûrement réfléchie et que cela se fasse de manière uniforme » (*Ann.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 8, 9 novembre 2011, p. 63).

Un autre membre défendait l'opinion suivante :

« Il existe une sorte d'arbitraire qui dépasse les frontières provinciales en matière d'exercice des recours. Nous nous réjouissons dès lors particulièrement que ce projet de décret y remédie. Mieux encore, nous allons même plus loin, car le fonctionnaire concerné qui introduit un recours devra procéder à une évaluation globale et devra s'élever au-dessus des différents domaines de compétence pour apprécier si son recours prévaut sur l'ensemble du dossier. C'est déjà une première étape dans la direction d'un avis flamand intégré. C'est donc un véritable progrès » (*ibid.*).

B.6. La différence de traitement entre les catégories mentionnées en B.3 repose sur un critère objectif, à savoir la nature des instances consultatives désignées à l'article 4.7.26, § 4, 2°, du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.7. Dans la mesure où il vise à confier à un responsable d'un niveau suffisamment élevé les décisions d'introduire un recours, afin de réaliser une mise en balance globale de l'opportunité du recours et d'assurer l'uniformité des décisions d'introduire ou non un recours, le législateur décréte poursuit un objectif légitime.

B.8. Le fait que, dans l'interprétation de la juridiction *a quo*, le collège des bourgmestre et échevins ne peut désormais plus introduire de recours fondé sur la disposition en cause devant le Conseil pour les contestations des autorisations est pertinent par rapport à cet objectif. Au cours des travaux préparatoires, un membre a déclaré :

« Nous avons choisi de permettre à l'avenir que le niveau flamand intente un recours contre une décision d'un autre niveau » (*Ann.*, Parlement flamand, 2011-2012, n° 8, 9 novembre 2011, p. 64).

Cet objectif ne peut être atteint que lorsque le droit de recours du collège des bourgmestre et échevins, en tant qu'instance consultative, est exclu. Ce régime assure ainsi l'uniformité des décisions d'introduire ou non un recours au niveau de la Région flamande.

B.9. La Cour doit encore examiner si la différence de traitement qui en résulte ne produit pas d'effets disproportionnés par rapport au but poursuivi.

B.10.1. Avant d'être remplacé par l'article 5 du décret du 6 juillet 2012, l'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire disposait :

« § 1er. Les recours auprès du Conseil peuvent être introduits par les parties intéressées suivantes :

[...]

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

Le contenu de cette disposition a été reproduit à l'article 4.8.11, alinéa 1er, 3°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 précité du décret du 6 juillet 2012.

B.10.2. En vertu de la disposition précitée, la commune peut introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations lorsqu'elle pourrait subir directement ou indirectement des désagréments ou des inconvénients à la suite d'une décision relative à un permis, prise dans le cadre de la procédure particulière. Tel est notamment le cas lorsque la décision relative au permis contesté va à l'encontre de la politique menée par la commune, ce que peut attester le fait que le collège des bourgmestre et échevins, en tant qu'instance consultative dans la procédure particulière, a rendu un avis défavorable ou a formulé des conditions qui ne figurent pas dans le permis.

B.10.3. L'article 57, § 3, 9°, du décret communal flamand dispose :

« Le collège des bourgmestre et échevins est compétent pour :

[...]

9° la représentation de la commune en des cas judiciaires et extrajudiciaires et en décisions sur l'action en droit au nom de la commune, sans préjudice de l'article 193; ».

L'article 193 du décret communal flamand, auquel cette disposition renvoie, dispose :

« § 1er. Le collège des bourgmestre et échevins représente la commune dans des cas judiciaires et extrajudiciaires et décide d'agir en droit au nom de la commune.

Le conseil communal peut décider d'exercer ces compétences au lieu du collège. Lorsqu'un membre du collège se trouve dans une situation telle que décrite à l'article 27, § 1er, 1°, le conseil communal exerce ces compétences.

§ 2. Le collège ou, le cas échéant, le conseil communal peut désigner soit un membre du collège, soit un membre du personnel, soit un avocat pour paraître en jugement au nom de la commune ».

Il découle de la lecture combinée des dispositions précitées que lorsqu'une commune souhaite introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations, le collège des bourgmestre et échevins agit comme le représentant de la commune.

B.10.4. Etant donné que le collège des bourgmestre et échevins, en tant que représentant de la commune, peut introduire un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations, la différence de traitement mentionnée en B.3 ne produit pas d'effets disproportionnés par rapport au but poursuivi.

Le fait que la commune doive démontrer qu'elle peut subir directement ou indirectement des désagréments ou des inconvénients à la suite de la décision relative au permis attaqué n'y change rien, étant donné que ces désagréments ou inconvénients peuvent résulter notamment du fait que le collège des bourgmestre et échevins, en tant qu'organe consultatif dans la procédure particulière, avait rendu un avis défavorable ou avait formulé des conditions qui n'ont pas été reprises dans le permis.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4.8.16, § 1er, alinéa 1er, 6°, du Code flamand de l'aménagement du territoire, avant son remplacement par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 « modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les contestations des autorisations », 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 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 27 février 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt