

Numéro du rôle : 6414
Arrêt n° 73/2017 du 15 juin 2017

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 4.7.26 et 4.7.26/1 du Code flamand de l'aménagement du territoire, posée par le Conseil pour les contestations des autorisations.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° RvVb/A/1516/0876 du 29 mars 2016, en cause de Herman Christiaens, Mia Bosquet, Tony Imbrechts et Ralph Van Den Boogaard contre le fonctionnaire urbaniste régional du département de l'Aménagement du territoire, de la Politique du logement et du Patrimoine immobilier, section du Limbourg, avec comme partie intervenante le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Neerpelt, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 21 avril 2016, le Conseil pour les contestations des autorisations a posé la question préjudicielle suivante :

« Le Code flamand de l'aménagement du territoire, et plus précisément la procédure particulière d'autorisation contenue dans les articles 4.7.26 à 4.7.26/1 du Code flamand de l'aménagement du territoire, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit pas la possibilité d'être entendu par l'autorité qui délivre les permis, bien qu'il n'existe pas de possibilité de recours, alors que la procédure normale reconnaît explicitement ce droit d'audition ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Herman Christiaens, Mia Bosquet, Tony Imbrechts et Ralph Van Den Boogaard, assistés et représentés par Me P. Flamey et Me G. Verhelst, avocats au barreau d'Anvers;
- le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Neerpelt, assisté et représenté par Me W. Mertens, avocat au barreau du Limbourg;
- l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego », M.V., D.S., A.M., J.S., D.M., D.B., A.C. et D.Q., assistés et représentés par Me P. Vande Castele, avocat au barreau d'Anvers;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Herman Christiaens, Mia Bosquet, Tony Imbrechts et Ralph Van Den Boogaard;
- l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego », M.V., D.S., A.M., J.S., D.M., D.B., A.C. et D.Q.;
- le Gouvernement flamand.

Par ordonnance du 8 mars 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 29 mars 2017 et l'affaire mise en délibéré.

A la suite de la demande de certaines parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 29 mars 2017, a fixé l'audience au 26 avril 2017.

A l'audience publique du 26 avril 2017 :

- ont comparu :

. Me E. Mees, avocat au barreau d'Anvers, *loco* Me P. Flamey, pour Herman Christiaens, Mia Bosquet, Tony Imbrechts et Ralph Van Den Boogaard, et *loco* Me P. Vande Castele, pour l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego », M.V., D.S., A.M., J.S., D.M., D.B., A.C. et D.Q.;

. Me W. Mertens, pour le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Neerpelt;

. Me K. Caluwaert, qui comparaisait également *loco* Me B. Martel, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe 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 3 août 2011, le fonctionnaire urbaniste régional du département Aménagement du territoire, Politique du logement et Patrimoine immobilier, section du Limbourg, accorde, au terme d'une enquête publique, une autorisation urbanistique à la commune de Neerpelt pour la construction d'un mirador touristique. Par son arrêt A/2013/0403, du 23 juillet 2013, le Conseil pour les contestations des autorisations annule cette décision parce que la compatibilité de la demande d'autorisation avec le bon aménagement du territoire n'est pas suffisamment motivée.

Après cette annulation, ledit fonctionnaire accorde une nouvelle autorisation, le 24 octobre 2013, sur la base d'une motivation plus ample. Les mêmes parties requérantes qui avaient déjà obtenu l'annulation de la première autorisation demandent l'annulation de la nouvelle décision. Elles invoquent, entre autres, la violation du droit d'être entendu.

Le Conseil pour les contestations des autorisations constate que les parties requérantes ont introduit une réclamation au cours de l'enquête publique et qu'elles sont donc parties à la procédure administrative d'autorisation qui a conduit à la décision attaquée. Il constate également que les parties requérantes ont demandé à être entendues après l'arrêt d'annulation précité, mais que le fonctionnaire compétent n'a pas donné suite à cette demande.

A la demande des parties requérantes, le Conseil pour les contestations des autorisations, avant de statuer, pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. En droit

- A -

A.1. Les parties requérantes devant le juge *a quo* soulignent que, dans la procédure ordinaire, la participation citoyenne est garantie, en première instance administrative, par l'organisation d'une enquête publique et, en dernière instance administrative, à la fois par l'organisation d'une enquête publique et par le droit d'être entendu. L'article 4.7.23, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire oblige la députation permanente à prendre sa décision sur la base du rapport du fonctionnaire urbaniste provincial, après avoir, elle-même ou son représentant autorisé, entendu oralement ou par écrit, à leur demande, les parties intéressées. La procédure particulière prévue par les dispositions en cause ne connaît pas de double instance administrative. En première instance, qui est aussi la dernière, la participation citoyenne est garantie par l'organisation d'une enquête publique. La distinction entre la procédure ordinaire et la procédure particulière n'a toutefois aucun rapport avec la participation citoyenne. L'instauration d'une procédure particulière tend à éviter que, pour des projets dépassant l'intérêt communal, les communes prennent des décisions contraires à l'intérêt général. Le renvoi explicite à la Convention d'Aarhus, dans les travaux préparatoires, montre que le législateur a voulu permettre à tout moment aux auteurs de recours d'être entendus et qu'il incombe à l'autorité de garantir ce droit d'être entendu. En outre, ce droit constitue, dans la jurisprudence du Conseil pour les contestations des autorisations, un élément essentiel de la procédure de recours et donc une formalité substantielle.

Selon les parties requérantes devant le juge *a quo*, il n'existe aucune justification objective et raisonnable pour traiter différemment les justiciables, en ce qui concerne le droit d'être entendu, suivant que c'est la procédure ordinaire d'autorisation ou la procédure particulière qui s'applique, alors que les justiciables se trouvent, dans les deux cas, dans des situations comparables. Dans la procédure particulière, le justiciable doit introduire un recours juridictionnel auprès du Conseil pour les contestations des autorisations pour faire valoir ses observations concernant une demande d'autorisation, ce qui irait au-delà de la participation citoyenne à l'octroi de l'autorisation. Le but de l'enquête publique comme du droit d'être entendu est double : d'une part, préserver les intérêts du citoyen en offrant à ce dernier la possibilité de faire part de ses observations et éviter ainsi une décision qui lui serait défavorable, et, d'autre part, préserver l'intérêt général, en évitant que l'administration prenne une mesure à la légère parce qu'elle ne connaît pas totalement la situation. Il faut toutefois déduire de la jurisprudence du Conseil d'Etat sur le droit d'être entendu comme principe général d'une bonne administration que ce droit doit aussi être garanti dans la procédure particulière, même lorsque le texte de loi ne le prévoit pas explicitement.

Pour aboutir à une décision administrative équilibrée, il est important que les intéressés aient la possibilité de faire part à l'autorité qui octroie les autorisations de leurs observations sur l'ensemble du dossier. Le droit d'être entendu vaut non seulement – comme le fait valoir le Gouvernement flamand – lorsque le fonctionnaire urbaniste provincial rédige un rapport préalablement à la décision de l'autorité qui délivre les autorisations. Les intéressés doivent pouvoir réagir à tous les avis qui ont été émis au sujet de la demande d'autorisation. Les parties requérantes devant le juge *a quo* soulignent que les avis des instances consultatives, le procès-verbal de l'enquête publique et l'avis du collège des échevins ne doivent être transmis à l'autorité qui délivre les autorisations que dans les trente jours suivant l'enquête publique. Ces avis ne font donc pas partie de l'enquête publique ni des documents mis à disposition des intéressés.

A.2. La commune de Neerpelt, partie intervenante devant le juge *a quo*, estime que les parties qui interviennent dans la procédure ordinaire et qui ont la possibilité d'être entendues, d'une part, et les parties qui interviennent dans la procédure particulière et qui n'ont pas la possibilité d'être entendues, d'autre part, ne sont pas comparables, de sorte que la question préjudicielle appelle une réponse négative. La procédure ordinaire prévoit une double instance administrative, alors que la procédure particulière ne permet pas d'introduire un recours administratif. La possibilité d'être entendu étant liée à la procédure de recours administratif prévue par la procédure ordinaire, la procédure particulière ne doit pas prévoir la même possibilité.

A.3. Trois associations sans but lucratif et huit personnes physiques souhaitent intervenir dans la procédure devant la Cour. A l'appui de leur intérêt, elles font valoir qu'elles sont parties requérantes ou intéressées dans des dossiers ou procédures en matière d'urbanisme. Les associations soulignent qu'elles sont et continueront à être « particulièrement actives » dans des dossiers d'urbanisme.

Quant au fond, les parties intervenantes soulignent que la Convention d'Aarhus prévoit le droit de participation et que la possibilité de participer offre une garantie pour la sauvegarde du droit à la protection d'un environnement sain et d'un bon aménagement du territoire, au sens de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution. Le droit de participation doit offrir aux intéressés la possibilité effective de faire connaître leurs observations et leurs objections, de sorte que les organes administratifs puissent dûment en tenir compte. La participation, en ce qui concerne la législation en matière d'environnement, tient dans l'organisation d'une enquête publique et d'une audition. L'audition a lieu à la fin de la procédure. Les parties qui souhaitent être entendues doivent, à ce moment-là, disposer de toutes les données et pièces sur lesquelles l'autorité s'est basée pour apprécier la demande. L'obligation d'audition vaut comme principe de bonne administration et tend à une prise de décision diligente. La simple circonstance que la procédure particulière d'autorisation concerne des « actes d'intérêt général » ou les « demandes introduites par des personnes morales de droit public » ne saurait justifier le fait que l'autorité qui octroie les autorisations soit dispensée de son devoir d'audition. Le constat selon lequel la procédure particulière d'autorisation ne connaît pas de double instance et ne prévoit aucun rapport du fonctionnaire urbaniste ne saurait justifier non plus l'absence d'audition. Enfin, les parties intervenantes soulignent que tant le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique que le décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement prévoient une enquête publique et une obligation d'audition.

A.4. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties intervenantes, qui ont introduit un mémoire commun. Certes, les parties intervenantes font valoir qu'elles sont impliquées dans des litiges en matière d'urbanisme, soit en tant que partie au procès devant une juridiction, soit en tant que partie intéressée dans le cadre de la procédure administrative, mais elles ne démontrent pas que leur demande d'audition aurait été rejetée dans le cadre d'une procédure particulière d'autorisation visée par les articles en cause. En outre, les parties intervenantes ne peuvent ni modifier ni étendre la portée des questions préjudicielles. Le Gouvernement flamand souligne encore que l'article 4.7.26/1 concerne (la suppression de) l'obligation d'évaluation de l'incidence sur l'environnement et n'est donc pas utile à la solution du litige *a quo*. La Convention d'Aarhus n'est pas une norme de référence dans le cadre de la présente question préjudicielle et la Cour ne peut donc s'y référer dans sa réponse. En outre, l'on ne saurait en déduire que les auteurs de recours doivent à tout moment avoir la possibilité d'être entendus.

Quant au fond, le Gouvernement flamand fait valoir que l'obligation d'audition, comme principe de bonne administration, ne s'applique normalement pas à la procédure administrative relative aux autorisations urbanistiques. Pour que ce principe puisse être invoqué, il doit apparaître que l'autorité a fondé sa décision sur le comportement personnel de l'intéressé, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Ceci n'empêche pas le législateur décretaal de prévoir explicitement un droit d'audition. A cet égard, il dispose d'un large pouvoir d'appréciation. C'est un choix politique légitime de ne prévoir un droit d'audition que dans le cadre de la procédure ordinaire d'autorisation. Le droit d'être entendu n'a en effet de sens que dans le cadre d'un recours administratif. Il donne aux parties l'occasion de formuler leurs observations sur la décision prise et sur le rapport rédigé par le fonctionnaire urbaniste provincial pour préparer la décision de la députation permanente sur le recours administratif. Pour autant que cela s'avère nécessaire, l'autorité qui octroie les autorisations peut aussi prendre connaissance du point de vue des intéressés, en première instance administrative, dans le cadre de l'enquête publique. Cette possibilité est aussi prévue dans la procédure particulière d'autorisation. Il ressort de la décision de renvoi que, dans l'affaire présente, une enquête publique a été organisée et que les parties requérantes devant le juge *a quo* ont fondé sur celle-ci leurs observations relatives à la demande d'autorisation. Lorsque l'autorité qui octroie les autorisations doit à nouveau se prononcer sur la demande, après un arrêt d'annulation du Conseil pour les contestations des autorisations, il n'y a pas non plus de raison d'entendre les parties lorsque la nouvelle décision ne s'appuie pas sur de nouveaux faits.

Enfin, le Gouvernement flamand souligne qu'il ressort de la jurisprudence constante de la Cour qu'une différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Cette jurisprudence pourrait aussi être appliquée aux procédures ordinaire et particulière d'octroi d'une autorisation urbanistique.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. Deux procédures administratives distinctes existent pour l'octroi d'une autorisation urbanistique : une procédure ordinaire et une procédure particulière pour les actes d'intérêt général ou pour les demandes introduites par des personnes morales de droit public (article 4.7.1, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Les actes d'intérêt général sont des actes désignés par le Gouvernement flamand qui se rapportent à des infrastructures ou voies publiques, à des services d'utilité publique, à une infrastructure située sur le territoire de plusieurs communes ou à une infrastructure en faveur ou au profit de l'exécution d'un service public (article 4.1.1, 5°, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

La procédure particulière tend à éviter que les communes prennent, pour des projets dépassant l'intérêt communal, des décisions contraires à l'intérêt général (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, pp. 174 et 175).

Les articles 4.7.26 et 4.7.26/1, en cause, du Code flamand de l'aménagement du territoire règlent la procédure particulière mentionnée plus haut. A la date de la décision attaquée dans le litige porté devant le juge *a quo*, ces articles disposaient :

« Art. 4.7.26. § 1er. Dans le contexte de la procédure particulière, une autorisation est délivrée :

1° soit par le Gouvernement flamand ou le fonctionnaire urbaniste délégué, pour autant que la demande est soumise à l'obligation d'établissement d'un rapport d'incidence sur l'environnement;

2° soit par le fonctionnaire urbaniste régional.

§ 2. Le Gouvernement flamand peut déterminer quelles demandes d'autorisation au sein de la procédure particulière doivent indiquer une préconcertation avec le Maître d'ouvrage flamand ou son approbation.

§ 3. L'autorité administrative accordant les permis ou son représentant autorisé examine la recevabilité et l'intégralité d'une demande d'autorisation. Une demande d'autorisation est recevable et complète lorsque les conditions de recevabilité déterminées en vertu du § 5 sont remplies et lorsque les données de dossier permettent une enquête approfondie.

Le résultat de l'enquête de recevabilité et d'intégralité est transmis au requérant par envoi sécurisé, et ce, dans un délai de rigueur de trente jours, à compter du jour suivant la date à laquelle la demande a été introduite. A défaut, la procédure est poursuivie. Dans ce cas, l'autorité délivrante se prononce expressément dans sa décision si une évaluation des incidences sur l'environnement est requise. Dans l'affirmative, elle refuse d'accorder l'autorisation demandée.

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

1° dans les cas déterminés par le Gouvernement flamand et chaque fois que la demande d'autorisation doit faire l'objet d'un rapport d'incidence sur l'environnement ou qu'elle est basée sur l'article 4.4.6, les articles 4.4.10 jusqu'à 4.4.23 inclus et l'article 4.4.26, § 2, la demande d'autorisation est soumise à une enquête publique, compte tenu des règlements suivants :

a) l'enquête publique dure trente jours ou soixante jours, si un rapport d'incidence sur l'environnement doit être établi,

b) pendant cette période, tout le monde peut introduire des objections aussi bien écrites qu'orales, ainsi que des remarques techniques,

c) l'enquête publique a lieu aux frais du requérant,

d) le secrétaire communal ou son représentant autorisé établit un procès-verbal de l'enquête publique,

e) le procès-verbal comprend au moins un inventaire des objections écrites et orales et des remarques techniques introduites durant l'enquête publique;

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;

3° l'autorité administrative accordant les permis prend une décision concernant la demande d'autorisation dans un délai de forclusion de soixante jours, à compter soit du jour suivant la date d'expiration du délai de consultation, comme mentionné dans le point 2°, a), soit du jour suivant la réception des pièces visées au point 2°, b), 2);

4° si l'autorité administrative accordant les permis ne prend pas de décision en temps voulu, la demande est considérée comme étant rejetée;

5° une copie de la décision explicite ou une notification de la décision tacite est simultanément remise par envoi sécurisé et dans un délai de rigueur de dix jours au requérant et au Collège des bourgmestre et échevins, pour autant que ce dernier n'ait pas lui-même demandé l'autorisation;

6° un avis indiquant que l'autorisation est accordée, sera affiché par le demandeur pendant une période de trente jours à l'endroit auquel a trait la demande d'autorisation. Le demandeur informe la commune immédiatement de la date de début de l'affichage. Le secrétaire communal ou son délégué veille à ce qu'il est procédé à l'affichage par le demandeur dans un délai de dix jours à compter à partir de la date de réception d'une copie de la décision formelle d'octroi de l'autorisation. Le Gouvernement flamand peut, tant pour le contenu que pour la forme, imposer des exigences complémentaires auxquelles doit répondre l'affichage;

7° le secrétaire communal ou son délégué fournit sur simple demande de tout intéressé, visé à l'article 4.7.21, § 2, une copie certifiée de l'attestation d'affichage.

Une autorisation délivrée dans le cadre de la procédure particulière peut être utilisée à partir du trente-sixième jour suivant la date d'affichage. Cette disposition est valable sans préjudice de l'article 4.5.1, § 2.

§ 5. Le Gouvernement flamand peut déterminer des modalités formelles et procédurales plus précises pour l'application du présent article.

Art. 4.7.26/1. § 1er. Si la demande d'une autorisation comprend une note de screening de projet MER, telle que visée à l'article 4.3.3, § 2 du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, l'autorité administrative accordant les permis ou son représentant autorisé examine cette note et prend une décision quant à la nécessité d'établir une évaluation des incidences sur l'environnement pour le projet.

§ 2. Une évaluation des incidences sur l'environnement ne doit pas être établie pour le projet si l'autorité administrative accordant les permis ou son représentant autorisé juge que : 1) il s'avère d'une confrontation du projet aux critères de l'annexe II du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement que le projet envisagé ne peut pas avoir d'incidences considérables sur l'environnement et qu'un projet MER ne peut raisonnablement contenir des données nouvelles ou supplémentaires sur des incidences écologiques importantes; ou 2) par le passé, un plan MER a été approuvé afférent à un plan ou un programme dans lequel un projet avec des incidences similaires a été évalué ou un projet MER a déjà été approuvé, afférent à un projet dont l'initiative envisagée est une reprise, une continuation ou une alternative et qu'un nouveau projet MER ne peut raisonnablement pas entraîner de nouvelles données ou des données supplémentaires relatives à des incidences considérables sur l'environnement.

§ 3. La décision selon laquelle une évaluation des incidences sur l'environnement doit être établie pour le projet, emporte de plein droit le caractère incomplet de la demande d'autorisation.

Le demandeur peut dans ce cas introduire une demande motivée de dispense de l'obligation de rapportage auprès de la division, compétente du rapportage d'évaluation des incidences sur l'environnement, conformément à la procédure visée à l'article 4.3.3, § 3 à § 9 inclus du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement. La décision de la division compétente pour l'évaluation des incidences sur l'environnement, visée à l'article 4.3.3, § 6, du même décret, est une décision contraignante pour l'autorité, visée au premier paragraphe ».

B.2. La Cour est interrogée sur la compatibilité de ces dispositions avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles ne permettent pas aux tiers intéressés d'être entendus par l'autorité qui délivre les autorisations, alors que tel est le cas dans le cadre d'un recours administratif dirigé contre une décision du collège des bourgmestre et échevins relative à une autorisation délivrée selon la procédure ordinaire.

Dans la procédure ordinaire, la députation prend une décision, concernant le recours introduit, en fonction du rapport du fonctionnaire urbaniste provincial et après avoir, elle-même ou son représentant autorisé, entendu oralement ou par écrit, à leur demande, les parties intéressées (article 4.7.23, § 1er, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Quant à la recevabilité du mémoire en intervention

B.3.1. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties intervenantes, qui ont introduit un mémoire commun.

B.3.2. L'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose :

« Lorsque la Cour constitutionnelle statue, à titre préjudiciel, sur les questions visées à l'article 26, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige ».

B.3.3. Pour justifier d'un intérêt, conformément à l'article 87, § 1er, précité, les personnes qui souhaitent intervenir dans une procédure préjudicielle doivent invoquer, dans leur mémoire, suffisamment d'éléments permettant d'établir que la réponse de la Cour à la question préjudicielle peut avoir une incidence directe sur leur situation personnelle.

B.3.4. Plusieurs parties intervenantes sont impliquées dans des litiges concernant la procédure particulière d'autorisation, analogues au litige qui a donné lieu à la question préjudicielle. Elles justifient donc d'un intérêt à intervenir devant la Cour.

Le mémoire en intervention étant recevable à l'égard de plusieurs parties intervenantes, il n'est pas nécessaire de vérifier s'il est recevable à l'égard de toutes les parties intervenantes.

Quant au fond

B.4. Dans la procédure ordinaire, l'autorisation est octroyée par le collège des bourgmestre et échevins de la commune où est situé l'objet de la demande d'autorisation (article 4.7.12 du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Le fonctionnaire urbaniste communal, son représentant autorisé ou l'administration communale examinent si la demande d'autorisation est recevable et complète et se prononce sur la nécessité d'une évaluation de l'incidence du projet sur l'environnement (article 4.7.14 et article 4.7.14/1 du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Dans les cas fixés par le Gouvernement flamand et chaque fois que l'autorisation doit faire l'objet d'une évaluation d'incidence sur l'environnement ou est fondée sur l'article 4.4.6 (monuments et paysages protégés), sur les articles 4.4.10 à 4.4.23 (constructions et modifications de fonction non conformes à la destination de la zone) et sur l'article 4.4.26, § 2 (attestations planologiques), la demande d'autorisation est soumise à une enquête publique (article 4.7.15 du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Après avoir recueilli les avis requis, le collège des bourgmestre et échevins prend une décision concernant la demande d'autorisation. Si aucune décision n'a été prise dans le délai de forclusion prévu, la demande est considérée comme étant rejetée (article 4.7.18 du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Un recours administratif organisé peut être introduit, auprès de la députation de la province dans laquelle est située la commune, contre la décision explicite ou tacite du collège des bourgmestre et échevins relative à la demande d'autorisation. Le recours peut être introduit, entre autres, par le demandeur de l'autorisation ou par toute personne physique ou morale à qui la décision contestée pourrait causer, directement ou indirectement, des désagréments ou des inconvénients (article 4.7.21 du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Le fonctionnaire urbaniste provincial établit un rapport pour chaque décision en appel. Le rapport situe la demande d'autorisation dans le cadre de la législation, des prescriptions urbanistiques, des éventuelles prescriptions de lotissement et d'un bon aménagement du territoire (article 4.7.22 du Code flamand de l'aménagement du territoire).

La députation prend une décision concernant le recours introduit, en fonction du rapport du fonctionnaire urbaniste provincial. Cette décision est prise après que la députation, ou son représentant autorisé, a entendu oralement ou par écrit les parties intéressées, et ce, à la demande de ces dernières (article 4.7.23, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

B.5. Dans la procédure particulière, telle qu'elle était applicable au moment où a été prise la décision attaquée dans le litige porté devant le juge *a quo*, une autorisation est délivrée par le Gouvernement flamand, par le fonctionnaire urbaniste délégué ou par le fonctionnaire urbaniste régional (article 4.7.26, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

L'autorité administrative accordant les permis ou son représentant autorisé examine si la demande d'autorisation est recevable et complète et prend une décision concernant la nécessité d'une évaluation des incidences du projet sur l'environnement (article 4.7.26, § 3, et article 4.7.26/1 du Code flamand de l'aménagement du territoire).

La demande d'autorisation selon la procédure particulière est soumise à une enquête publique dans les mêmes cas que dans la procédure ordinaire (article 4.7.26, § 4, alinéa 1er, 1°, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Après avoir recueilli les avis exigés, l'autorité administrative accordant les permis se prononce sur la demande d'autorisation. Faute de décision prise en temps voulu, la demande est considérée comme étant rejetée (article 4.7.26, § 4, alinéa 1er, 3° et 4°, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Aucun recours administratif organisé n'est ouvert contre la décision du Gouvernement flamand, du fonctionnaire urbaniste délégué ou du fonctionnaire urbaniste régional. Dans les travaux préparatoires, l'absence d'un recours administratif est justifiée comme suit :

« Prévoir un recours purement administratif auprès de l'organe administratif régional qui délivre les autorisations (le Gouvernement flamand, le fonctionnaire urbaniste délégué ou, le cas échéant, le fonctionnaire urbaniste régional) reviendrait en effet à (institutionnaliser) un 'recours gracieux'. Or, selon la doctrine, l'introduction d'un tel recours '*n'aura pas toujours, pour le citoyen, l'efficacité escomptée : en effet, l'organe de recours "gracieux" ne sera le plus souvent pas enclin à revenir sur une décision prise antérieurement, à moins que de nouvelles données importantes soient apportées ou que des erreurs manifestes soient démontrées*'. Un 'recours hiérarchique' est également impossible : si la décision est prise au niveau du gouvernement, on peut difficilement faire contrôler celle-ci par une commission administrative. Ceci se heurterait au fait que, dans le système constitutionnel, le gouvernement se situe au sommet de la pyramide hiérarchique. Du reste, la même doctrine dit, en ce qui concerne le recours administratif hiérarchique, que les chances de réussite du justiciable qui introduit un tel recours sont plutôt limitées parce que le fonctionnaire ou l'instance qui a pris la décision attaquée '*aura la plupart du temps agi sur instruction*

générale ou individuelle de l'autorité supérieure et sera davantage sensible aux intérêts de l'administration qu'à l'intérêt de l'administré » (Doc. parl., Parlement flamand, 2008-2009, n° 2011/1, p. 208).

B.6. La possibilité de participation, qui offre une garantie pour la sauvegarde du droit à la protection d'un environnement sain et à un bon aménagement du territoire (article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution), est assurée, en principe, tant dans la procédure d'autorisation ordinaire que dans la procédure d'autorisation particulière, par l'organisation d'une enquête publique.

B.7. Le droit d'être entendu offre une possibilité supplémentaire de participation. Celle-ci n'est explicitement garantie que dans la procédure ordinaire.

Cette possibilité supplémentaire de participation est directement liée au recours administratif prévu par la procédure ordinaire et au rapport que le fonctionnaire urbaniste provincial doit rédiger avant chaque décision concernant le recours administratif. Ce rapport se distingue des avis que l'administration qui délivre les autorisations doit recueillir avant de se prononcer sur la demande d'autorisation et qui visent à fournir à cette même administration des informations aussi complètes que possible, afin que cette dernière puisse dûment en tenir compte.

Le rapport précité est rédigé par le fonctionnaire compétent, au même niveau administratif que la députation qui doit se prononcer sur le recours introduit en se basant sur ce rapport. Le rapport situe la demande d'autorisation dans le cadre de la législation, des prescriptions urbanistiques, des éventuelles prescriptions de lotissement et du bon aménagement du territoire. Au cours de son enquête, le fonctionnaire urbaniste provincial peut recueillir des informations supplémentaires auprès des instances consultatives. Le droit d'être entendu garantit au demandeur de l'autorisation et aux auteurs du recours la possibilité de faire connaître leur point de vue sur ce rapport.

Puisque la procédure particulière ne prévoit pas la possibilité d'un recours administratif, il ne saurait être question ni d'auteurs d'un recours ni d'un rapport du fonctionnaire urbaniste provincial sur lequel il convient de prendre position.

Le déroulement de la procédure particulière étant différent de celui de la procédure ordinaire, il est raisonnablement justifié que les possibilités de participation soient différentes.

B.8. La Cour doit cependant prendre en compte l'hypothèse dans laquelle une nouvelle autorisation est octroyée après l'annulation d'une première autorisation en application de la procédure particulière, comme c'est le cas dans l'affaire devant le juge *a quo*.

Dans cette hypothèse, le droit d'être entendu doit être appliqué comme principe de bonne administration, même si la législation en vigueur ne prévoit pas une telle formalité. Les auteurs du recours qui ont attaqué la première autorisation ne sont certes pas les destinataires de la nouvelle autorisation, mais cette autorisation pourrait porter une atteinte grave à leurs intérêts. L'autorité qui délivre les autorisations doit donc, lorsqu'elle ne prévoit pas une nouvelle enquête publique dans la procédure d'octroi d'une nouvelle autorisation, leur permettre d'exposer leur point de vue quant aux effets de l'arrêt d'annulation. Cet arrêt constitue en effet un élément nouveau dont l'autorité qui délivre les autorisations devra tenir compte.

B.9. Sous la réserve mentionnée en B.8, la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Sous la réserve mentionnée en B.8, les articles 4.7.26 et 4.7.26/1 du Code flamand de l'aménagement du territoire ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 15 juin 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot