

Numéro du rôle : 6467
Arrêt n° 75/2017 du 15 juin 2017

ARRET

En cause : le recours en annulation de l'article 147 du décret de la Région flamande du 18 décembre 2015 portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature, d'agriculture et d'énergie, introduit par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen » et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 juin 2016 et parvenue au greffe le 1er juillet 2016, un recours en annulation de l'article 147 du décret de la Région flamande du 18 décembre 2015 portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature, d'agriculture et d'énergie (publié au *Moniteur belge* du 29 décembre 2015) a été introduit par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatago », P.M., A.M., J.S., G. V.L., D.Q., A.C., H.B., L.M., D.M., J.C. et D.D., 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, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 29 mars 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et P. Nihoul, 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 26 avril 2017 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 26 avril 2017.

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

II. *En droit*

- A -

En ce qui concerne la recevabilité de la requête

A.1.1. Le Gouvernement flamand objecte que le recours en annulation introduit est partiellement irrecevable, faute de tout exposé des griefs. Les parties requérantes invoquent uniquement des griefs portant sur les articles 10, 11 et 13 de la Constitution et le droit constitutionnel d'accès au juge, combinés ou non avec l'article 9 de la Convention « sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », signée à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après : « Convention d'Aarhus ») et avec les normes européennes qui garantissent le droit d'accès au juge et le principe d'égalité, sans articuler de griefs portant sur les articles 23, 160 et 190 de la Constitution. Le recours est dès lors irrecevable dans cette mesure.

A.1.2. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes confirment qu'elles n'allèguent plus la violation des articles 160 et 190 de la Constitution.

Toutefois, le grief concernant l'article 23 de la Constitution est, à leur estime, effectivement recevable, étant donné que cette disposition constitutionnelle inclut notamment le droit d'accès au juge, droit dont elles invoquent la violation.

A.1.3. Le Gouvernement flamand constate, dans son mémoire en réplique, que ce n'est que dans leur mémoire en réponse que les parties requérantes invoquent un recul potentiellement considérable par rapport au niveau de protection offert par la législation qui était précédemment applicable. Pour être recevable, un tel grief ne peut pas être invoqué pour la première fois dans le mémoire en réponse.

Quant au fond

A.2. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 147 du décret de la Région flamande du 18 décembre 2015 portant des dispositions diverses en matière d'environnement, de nature, d'agriculture et d'énergie (ci-après : « décret du 18 décembre 2015 »). La disposition attaquée modifie l'article 105, § 3, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement (ci-après : « décret du 25 avril 2014 ») qui fixe le délai de déchéance pour l'introduction d'un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations.

Dans un moyen unique, les parties requérantes invoquent la violation, par l'article 147 du décret du 18 décembre 2015, des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 160 et 190 de la Constitution, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus et avec les principes généraux du droit d'accès au juge, de la sécurité juridique et des droits de la défense.

A.3.1. Dans une première branche, les parties requérantes font valoir que l'article 147 du décret du 18 décembre 2015 viole les dispositions constitutionnelles précitées, ainsi que les principes généraux du droit et les dispositions de la Convention européenne des droits de l'homme précitées, au motif que le délai prévu pour l'introduction d'un recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations est réduit de soixante jours à quarante-cinq jours.

Selon les parties requérantes, dès lors que le Conseil pour les contestations des autorisations agit actuellement en tant que juge d'annulation à la place du Conseil d'Etat, la procédure de recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations doit être comparée à la procédure de recours en annulation devant ce dernier. Devant le Conseil d'Etat, le délai de recours est de soixante jours, si bien que l'abrévement du délai de recours à quarante-cinq jours impose à cet égard une obligation de vigilance excessive.

Par ailleurs, un délai de recours de quarante-cinq jours pour contester un permis d'environnement ne peut pas être considéré comme raisonnable à la lumière des articles 10 et 11 de la Constitution. Jusqu'à présent, en matière de permis d'environnement, il était prévu un délai de soixante jours, alors qu'en matière d'urbanisme, le nouveau délai de quarante-cinq jours s'appliquait uniquement aux permis d'urbanisme auxquels n'était pas lié un permis d'environnement. L'abrévement du délai de recours à quarante-cinq jours est déraisonnable, selon les parties requérantes, étant donné que la fusion du permis d'urbanisme et du permis d'environnement oblige le justiciable à faire un travail de recherche juridique plus étendu. En outre, la disposition attaquée établit un traitement différent déraisonnable dans la mesure où le permis d'environnement fait l'objet d'évaluations périodiques en lieu et place de la délivrance de nouveaux permis, de sorte que beaucoup moins de dossiers suivent une véritable procédure d'autorisation.

Enfin, les parties requérantes estiment que le principe constitutionnel d'égalité est violé, étant donné que la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale maintiennent quant à elles, pour ce qui est du permis d'urbanisme et du permis d'environnement, un délai de recours de soixante jours.

A.3.2.1. Le Gouvernement flamand observe, en ce qui concerne la comparaison du délai de recours devant le Conseil d'Etat avec le délai de recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations, qu'une différence de traitement qui découle de l'application de procédures et de prescriptions procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Par ailleurs, les parties requérantes ne démontrent pas qu'il est question d'une restriction disproportionnée des droits des personnes concernées en général et du droit d'accès au juge en particulier.

En outre, selon le Gouvernement flamand, la situation d'une même catégorie de personnes, sous l'empire de deux normes législatives successives, ne peut être utilement comparée, sous peine de rendre impossible toute modification législative.

La circonstance que la fusion du permis d'urbanisme et du permis d'environnement contraint le justiciable à opérer un contrôle juridique plus étendu n'implique, selon le Gouvernement flamand, pas de restriction disproportionnée des droits des justiciables concernés. En effet, il s'agit en l'espèce d'une décision qui concerne une demande de permis d'environnement, prise en dernière instance administrative; les intéressés disposaient déjà auparavant de la possibilité de prendre connaissance de la législation et de la réglementation applicables et, le cas échéant, d'exercer des voies de recours.

Par ailleurs, le délai de recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations à l'encontre d'un permis d'urbanisme ou d'un permis de lotir est actuellement déjà de quarante-cinq jours et ce délai ne restreint pas de manière disproportionnée le droit d'accès au juge.

A.3.2.2. En ce qui concerne la comparaison avec les délais de recours contre un permis d'urbanisme ou un permis d'environnement en Région wallonne ou en Région de Bruxelles-Capitale, qui sont de soixante jours, il convient d'observer, selon le Gouvernement flamand, que cette différence résulte de politiques régionales distinctes, ce qui est autorisé, eu égard à l'autonomie qui est attribuée aux régions par ou en vertu de la Constitution.

A.3.3. Les parties requérantes répondent que l'abrégement du délai de recours, comparé au délai d'introduction d'une procédure en annulation devant le Conseil d'Etat, et la circonstance que le délai de recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations était auparavant de soixante jours entraînent une baisse de la protection juridique et par conséquent une restriction disproportionnée des droits des personnes concernées, en général, et du droit d'accès au juge, en particulier.

Les parties requérantes estiment par ailleurs que l'autonomie conférée aux régions n'empêche pas que la réglementation de la Région flamande soit comparée à la réglementation des autres régions. Selon les parties requérantes, cette comparaison est pertinente parce que la contestation actuelle porte sur un droit fondamental, à savoir le droit d'accès au juge.

A.3.4. Le Gouvernement flamand répond que les parties requérantes ne démontrent pas qu'un délai de quarante-cinq jours doit être considéré comme insuffisant au regard du droit d'accès au juge.

A.4.1. La seconde branche porte sur la violation du principe de *standstill* en matière de protection de l'environnement, tel qu'il est garanti par l'article 23 de la Constitution.

A.4.2. En ordre principal, le Gouvernement flamand considère que le grief portant sur la violation de l'article 23 de la Constitution est irrecevable, parce qu'un exposé fait défaut.

En ordre subsidiaire, il faut constater, selon le Gouvernement flamand, que le grief relatif à la violation de l'article 23 de la Constitution n'est pas fondé.

A.4.3. L'article 105, § 3, du décret du 25 avril 2014, tel qu'il était applicable avant sa modification par l'article 147 attaqué du décret du 18 décembre 2015, n'est, selon le Gouvernement flamand, pas entré en vigueur. Par conséquent, l'existence d'un éventuel recul du niveau de protection de l'environnement ne peut être appréciée que par rapport au délai pour l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat dans le cadre de la contestation d'une décision relative à un permis d'environnement. A cet égard, le Gouvernement flamand ne conteste pas que l'adaptation du délai de recours devant le Conseil pour les contestations des autorisations implique un recul du niveau de protection applicable par rapport au délai d'introduction des recours en annulation devant le Conseil d'Etat à l'encontre d'une décision relative à une demande de permis d'environnement. L'obligation de *standstill* n'interdit toutefois pas toute baisse du niveau de protection d'un environnement sain.

Le Gouvernement flamand ajoute que même s'il était admis que la disposition attaquée entraîne un recul important du niveau de protection en matière d'environnement, ce recul serait autorisé pour des raisons liées à l'intérêt général. En effet, la disposition attaquée répond à la nécessité d'offrir plus rapidement une sécurité juridique au demandeur d'un permis.

A.4.4. Les parties requérantes répondent que l'abrégement du délai de recours contre un permis d'environnement constitue un recul important au sens de l'article 23 de la Constitution, vu que la fusion du permis d'environnement et du permis d'urbanisme implique une complexité croissante. Par ailleurs, la nécessité d'offrir une sécurité juridique au demandeur de permis n'est pas un motif d'intérêt général susceptible de justifier une baisse importante du niveau de protection en matière d'environnement.

A.4.5. En réponse au grief tiré de la violation du principe de *standstill*, le Gouvernement flamand ajoute qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'un but de sécurité juridique dans le cadre de l'octroi d'un permis constitue un objectif d'intérêt général, sur la base duquel une diminution importante du niveau de protection au sens de l'article 23 de la Constitution peut être justifiée.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre l'article 147 du décret de la Région flamande du 18 décembre 2015 portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature, d'agriculture et d'énergie.

Cette disposition a modifié, dans l'article 105, § 3, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement (ci-après : le décret relatif au permis d'environnement), le délai de recours pour l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil pour les contestations d'autorisations.

L'article 147, attaqué, dispose :

« A l'article 105, § 3, du même décret, les mots ' de soixante jours ' sont remplacés par les mots ' de quarante-cinq jours ' ».

Quant à la recevabilité

B.2.1. Dans la seconde branche du moyen unique, les parties requérantes allèguent une violation de l'obligation de *standstill* contenue dans l'article 23 de la Constitution. Selon le Gouvernement flamand, cette branche du moyen est irrecevable, faute d'un exposé des griefs.

B.2.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.

Le membre de phrase « il n'y a aucune raison de diminuer cette protection juridique », qui figure dans la requête en annulation, ne suffit pas à lui seul pour satisfaire aux exigences de l'article 6 précité de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

B.2.3. Dans la mesure où les parties requérantes n'exposent pas en quoi l'article 23 de la Constitution serait violé, il n'est pas satisfait aux exigences mentionnées en B.2.2. Le moyen unique, en sa seconde branche, est dès lors irrecevable.

L'exception est fondée.

Quant au fond

B.3. Les parties requérantes allèguent la violation, par l'article 147 attaqué, des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 9 de la Convention « sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », signée à Arhus le 25 juin 1998 (ci-après : « Convention d'Arhus ») et avec les principes généraux du droit d'accès au juge, de la sécurité juridique et des droits de la défense.

B.4.1. L'article 105 du décret relatif au permis d'environnement, tel qu'il a été modifié par l'article 147 attaqué, dispose :

« § 1er. La décision explicite ou tacite concernant un permis d'environnement, prise en dernière instance administrative, ou la prise d'acte d'une notification, visée à l'article 111, peut être contestée auprès du Conseil pour les Contestations des Autorisations, visé au titre IV, chapitre VIII, du VCRO [Code flamand de l'aménagement du territoire].

§ 2. Le recours peut être introduit par :

1° le demandeur du permis, le titulaire du permis, l'exploitant ou la personne qui a procédé à la notification;

2° le public concerné;

3° le fonctionnaire dirigeant des instances d'avis, visées à l'article 24 ou à l'article 42, ou, en son absence, son délégué, si l'instance d'avis a émis son avis en temps voulu ou si son avis n'a, à tort, pas été sollicité;

4° le collège des bourgmestre et échevins, s'il a émis son avis en temps voulu ou si son avis n'a, à tort, pas été sollicité;

5° le fonctionnaire dirigeant du Département de l'Environnement, de la Nature et de l'Energie ou, en son absence, son délégué;

6° le fonctionnaire dirigeant du Département de l'Aménagement du Territoire, de la Politique du Logement et du Patrimoine immobilier ou, en son absence, son délégué.

La personne à qui il peut être reproché qu'elle n'a pas contesté une décision d'autorisation désavantageuse pour elle par le biais du recours administratif organisé ouvert auprès de l'autorité compétente, visée à l'article 52, est censée avoir renoncé à son droit de s'adresser au Conseil pour les Contestations des Autorisations.

§ 3. Le recours est introduit, sous peine d'irrecevabilité, dans un délai de quarante-cinq jours à compter :

1° du premier jour après la date de la notification, pour les personnes ou instances auxquelles la décision est notifiée;

2° du jour après le premier jour d'affichage de la décision dans les autres cas.

§ 4. Chacune des personnes visées au paragraphe 2, alinéa premier, peut intervenir dans l'affaire ».

Le paragraphe 3, modifié par l'article attaqué, fixe le délai pour l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil pour les contestations des autorisations contre une décision expresse ou tacite relative à un permis d'environnement, prise en dernière instance administrative, ou contre la prise d'acte d'une notification.

B.4.2. Avant la modification de l'article 105, § 3, du décret relatif au permis d'environnement par la disposition attaquée, le délai de recours était de soixante jours.

La réduction du délai de recours à quarante-cinq jours a été justifiée comme suit dans les travaux préparatoires :

« Dans le cadre de l'accélération des projets d'investissement, il y a lieu de s'aligner sur l'article 4.8.11, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire. Cet article prévoit actuellement déjà un délai de déchéance de quarante-cinq jours, prenant cours le lendemain de la date du début de l'affichage, pour l'introduction d'un recours contre une décision relative à un permis d'urbanisme devant le Conseil pour les contestations des autorisations » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 459/1, p. 13).

« Le délai prévu pour introduire un recours contre un permis d'urbanisme ou un permis de lotir devant le Conseil pour les contestations des autorisations est actuellement de quarante-cinq jours (article 4.8.11, du Code flamand de l'aménagement du territoire).

Le but n'a jamais été de prolonger ce délai de quinze jours. D'où la décision de réduire ce délai au délai actuel de quarante-cinq jours » (*ibid.*, p. 57).

B.5.1. Les parties requérantes comparent le délai de recours de quarante-cinq jours devant le Conseil pour les contestations des autorisations au délai de recours de soixante jours devant le Conseil d'Etat.

B.5.2. La 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. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.

B.5.3. Le droit d'accès au juge, garanti par l'article 13 de la Constitution et par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, peut être soumis à des conditions de recevabilité, notamment en ce qui concerne l'introduction d'une voie de recours. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Plus particulièrement, les règles relatives aux formalités et délais fixés pour former un recours visent à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique. Toutefois, ces règles ne peuvent empêcher les justiciables de se prévaloir des voies de recours disponibles.

B.5.4. Le délai de recours de quarante-cinq jours est pertinent pour réaliser l'objectif du législateur décrétoal, qui consiste à accélérer la procédure (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 459/1, p. 13), en vue d'offrir le plus rapidement possible la sécurité juridique au demandeur de permis. Eu égard à cet objectif légitime, le délai de recours ne saurait être considéré comme exagérément court. La disposition attaquée crée un juste équilibre en assurant la bonne administration de la justice, d'une part, et en écartant les risques d'insécurité juridique, d'autre part.

B.5.5. L'article 9 de la Convention d'Aarhus vise, « dans le cadre de [cette] Convention », « à accorder au public concerné un large accès à la justice » afin de « contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission » (paragraphe 2). Les procédures visées prévoient des « recours suffisants et effectifs » et ont un « caractère équitable, rapide et non prohibitif » (paragraphe 4).

Le contrôle de l'article attaqué au regard de cette disposition conventionnelle, combinée avec les dispositions constitutionnelles invoquées, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.6. Dès lors que les parties requérantes critiquent la disposition attaquée en ce qu'elle abrège le délai de recours à quarante-cinq jours, alors que celui-ci était auparavant de soixante jours, elles allèguent une différence de traitement qui repose sur la comparaison de deux réglementations applicables à des moments différents.

Pour vérifier le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, il n'est pas pertinent de comparer entre elles deux législations décrétoales qui étaient applicables à des moments différents. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur décrétoal de poursuivre un objectif différent de celui qu'il poursuivait antérieurement et d'adopter des dispositions de nature à le réaliser. La seule circonstance que le législateur décrétoal a pris une mesure différente de celle qu'il avait adoptée antérieurement n'établit en soi aucune discrimination. Sous peine de rendre impossible toute modification décrétoale, il ne peut être soutenu qu'une

disposition nouvelle violerait le principe d'égalité et de non-discrimination par cela seul qu'elle modifie le délai de recours de la règle antérieure.

B.7. En ce que les parties requérantes critiquent la disposition attaquée parce que le nouveau délai de recours diffère du délai de recours applicable en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale, il convient de rappeler qu'une telle différence de traitement ne peut être considérée comme étant contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

L'autonomie des régions serait en effet dépourvue de signification si une différence de traitement entre les destinataires de règles qui sont applicables à une même matière dans les diverses régions était en soi jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.8. Le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

E. De Groot