

Numéro du rôle : 6873
Arrêt n° 144/2018 du 18 octobre 2018

ARRÊT

En cause : le recours en annulation des articles 68 et 69 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire », introduit par Philip Maes et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et F. Daoût, et des juges J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, R. Leysen et M. Pâques, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président A. Alen,

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 19 mars 2018 et parvenue au greffe le 20 mars 2018, un recours en annulation des articles 68 et 69 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire [lire : en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement] » (publié au *Moniteur belge* du 20 décembre 2017, deuxième édition) a été introduit par Philip Maes, Jörg Heuvels, Johannes Van Den Assem et Robert Van Heyst, assistés et représentés par Me R. Tijs, avocat au barreau d'Anvers.

Par la même requête, les parties requérantes demandaient également la suspension des mêmes dispositions décrétales. Par l'arrêt n° 107/2018 du 19 juillet 2018, publié au *Moniteur belge* du 24 juillet 2018, la Cour a suspendu ces dispositions.

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 25 septembre 2018, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 17 octobre 2018.

À l'audience publique du 17 octobre 2018 :

- ont comparu :
 - . Me J. Maes, avocat au barreau d'Anvers, qui comparaisait également *loco* Me R. Tijs, pour les parties requérantes;
 - . Me B. Martel et Me K. Caluwaert, pour le Gouvernement flamand;
- le juge E. Derycke et le président 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. En droit

- A -

A.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 68 et 69 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement (ci-après : le décret du 8 décembre 2017). À la suite de l'adoption des articles attaqués, il est désormais possible, dans les zones d'extraction, outre l'extraction de matières premières primaires, de traiter mécaniquement les minerais extraits et de les enrichir en les mélangeant avec des matériaux provenant de travaux de démolition.

A.2. Les parties requérantes sont toutes propriétaires et occupent des parcelles situées à proximité immédiate d'une zone d'extraction de sable exploitée à Brasschaat. Le site a déjà fait l'objet de plusieurs procédures administratives et judiciaires, parce que de nombreuses activités secondaires non autorisées y étaient réalisées, lesquelles ont provoqué de sérieuses nuisances dues à la poussière, des incommodités ou nuisances sonores, des embarras de circulation ainsi que des nuisances lumineuses, visuelles et esthétiques. À la suite de l'introduction d'une action en cessation en matière d'environnement, un jugement du 23 mai 2017 a ordonné à l'exploitant de cesser immédiatement ses activités sous peine d'encourir une astreinte de 10 000 euros par jour. Grâce à de multiples procédures en justice, les riverains sont parvenus à faire cesser les activités non conformes à la destination de la zone, qui occasionnaient les plus fortes nuisances.

L'adoption des articles actuellement attaqués du décret du 8 décembre 2017 permet, dans une zone d'extraction, l'exploitation d'installations non conformes à la destination de la zone, de sorte que l'exploitant peut désormais introduire une nouvelle demande de permis d'environnement qui lui permettra de procéder à l'exploitation de telles installations.

A.3.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6 à 8 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 (ci-après : la Convention d'Aarhus). Les articles constitutionnels et conventionnels précités seraient violés dans la mesure où les articles 68 et 69 du décret du 8 décembre 2017 créent des possibilités supplémentaires dans la destination de « zone d'extraction » prévue par le plan de secteur, sans que ces possibilités supplémentaires aient fait l'objet d'une enquête publique et sans que les incidences environnementales potentielles de ces possibilités supplémentaires aient été analysées, ou sans que des avis aient été recueillis ou donnés en la matière. En effet, une distinction illicite serait instaurée entre les personnes qui habitent dans le voisinage d'une zone d'extraction, et qui n'ont dès lors jamais eu le droit de participer à l'élaboration des nouvelles possibilités, et tous les autres citoyens qui habitent dans le voisinage de zones ayant une autre destination prévue par le plan de secteur et pour lesquelles la création de possibilités supplémentaires dans ces destinations du plan de secteur ne peut s'opérer que par l'adoption d'un plan d'exécution spatial régional, qui s'accompagne toujours de la réalisation d'un *screening* des incidences sur l'environnement, de l'organisation d'une enquête publique et de l'obtention d'avis.

Auparavant, pour pouvoir déroger aux possibilités et activités autorisées dans une zone d'une destination donnée du plan de secteur, il fallait recourir à une modification du plan de secteur, devenu aujourd'hui plan d'exécution. L'adoption d'un plan d'exécution spatial est strictement réglementée par le Code flamand de l'aménagement du territoire et résulte d'un processus intégré de planification, qui porte notamment sur la rédaction d'une « note de cadrage » attestant de la nécessité d'établir un rapport d'incidence du plan sur l'environnement. Il y a ensuite lieu d'organiser une enquête publique et de recueillir l'avis de plusieurs instances. Les règles procédurales relatives à l'élaboration d'un plan d'exécution spatial régional doivent offrir la possibilité, non seulement pour l'instance qui prend l'initiative du plan, mais aussi pour les citoyens, d'évaluer et d'estimer de manière suffisante les effets des plans d'exécution spatiaux régionaux en projet. Les citoyens qui ne sont pas d'accord avec le contenu du plan d'exécution spatial régional ont ainsi la possibilité de faire valoir des objections.

Les parties requérantes estiment que, par leur entrée en vigueur, les articles 68 et 69 du décret du 8 décembre 2017 ont également créé des possibilités supplémentaires dans une zone d'une destination donnée du plan de secteur, à savoir la « zone d'extraction ». Contrairement à la situation dans laquelle un tel projet d'adaptation passerait par l'adoption d'un plan d'exécution spatial régional, aucune enquête publique n'a été organisée, aucune évaluation qualitative n'a été menée et aucun avis n'a été recueilli en l'espèce. Ces avis et cette évaluation qualitative sont pourtant nécessaires, étant donné que l'on ne peut nullement considérer que le

contenu des articles attaqués est détaillé et qu'il n'est de ce fait pas possible d'évaluer concrètement l'effet réel du traitement mécanique et de l'enrichissement des matières premières extraites.

Selon les parties requérantes, il n'y a aucune raison objective ni pertinente de restreindre ainsi les possibilités de participation d'une catégorie donnée de citoyens. Les possibilités de participation sont limitées de manière disproportionnée sans qu'une quelconque nécessité le requière ou soit invoquée en ce sens et sans la moindre référence à l'un ou l'autre intérêt social urgent.

A.3.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que le premier moyen n'est pas fondé. La prémisse des parties requérantes selon laquelle « la création de possibilités supplémentaires dans ces destinations du plan de secteur ne peut s'opérer que par l'adoption d'un plan d'exécution spatial régional » est erronée. Ce n'est pas parce que le législateur décrétoal a prévu un « processus de planification intégré » dans le Code flamand de l'aménagement du territoire en vue de l'adoption d'un plan d'exécution spatial que cela signifierait que ce même législateur décrétoal ne peut plus prévoir un régime décrétoal dérogatoire. Selon le Gouvernement flamand, la Cour reconnaît aussi qu'il appartient au législateur décrétoal de déterminer dans quels cas et dans quelles conditions l'octroi d'un permis peut faire l'objet de dérogations aux prescriptions urbanistiques.

La limitation des garanties procédurales et matérielles peut également être raisonnablement justifiée. En effet, selon le Gouvernement flamand, le régime attaqué poursuit un but légitime, à savoir la gestion durable des minerais primaires disponibles et la gestion durable des matériaux. Le fait d'autoriser des activités utiles pour le traitement mécanique de l'enrichissement des minerais dans les zones d'extraction est en outre pertinent et raisonnablement justifié à la lumière de cet objectif. Afin de garantir le développement durable et afin de réaliser l'objectif politique du Gouvernement flamand consistant à utiliser de manière parcimonieuse, efficace et optimale les réserves disponibles de minerais primaires, le législateur décrétoal, qui dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu en la matière, a estimé qu'il était nécessaire d'autoriser explicitement, dans les zones d'extraction désignées dans les plans de secteur, outre l'extraction de minerais primaires, le traitement mécanique des minerais extraits et leur enrichissement par mélange avec des matériaux de démolition, dans le cadre d'un cycle de matériaux durable.

Par ailleurs, le Gouvernement flamand constate que la protection juridique des propriétaires n'est pas limitée de manière disproportionnée. Le régime attaqué n'a pas pour objet de réviser un plan de secteur ou un plan d'exécution spatial donné afin de modifier la destination principale d'une zone, mais tend à déterminer, dans les limites précises de l'affectation de la zone, quelles activités sont autorisées d'un point de vue urbanistique, outre l'extraction elle-même. Les activités qui sont admises dans les zones concernées ont en outre été définies en manière telle que ni la destination principale de la zone, ni l'éventuelle destination ultérieure ne sauraient être compromises. L'extraction doit toujours rester l'activité principale. En raison de la portée limitée du régime attaqué, qui ne porte en aucune manière atteinte à la destination principale de la zone, il ne fallait dès lors pas prévoir des garanties procédurales et matérielles spécifiques applicables lors de l'adoption ou de la modification d'un plan d'exécution spatial. Par ailleurs, l'autorité qui délivre les permis doit, dans le cadre de l'appréciation d'une demande de permis, respecter les garanties procédurales liées à l'examen d'une demande de permis, dont l'organisation d'une enquête publique et l'établissement d'un rapport d'incidences sur l'environnement.

Selon le Gouvernement flamand, le contrôle au regard de l'article 7 de la Convention d'Aarhus n'aboutit pas non plus à une autre conclusion. Un régime décrétoal qui, dans le cadre de l'octroi d'un permis, prévoit une dérogation limitée aux prescriptions urbanistiques d'une zone déterminée, qui sont applicables aux plans de secteur et aux plans d'exécution spatiaux, ne peut être considéré comme un plan ou un programme portant sur l'environnement, au sens de l'article 7 de la Convention d'Aarhus. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime qu'il ne saurait être question d'une limitation disproportionnée des possibilités de participation. Il ne peut être déduit du constat que les dispositions attaquées ne prévoient pas expressément une procédure de participation spécifique que les permis qui sont délivrés ne peuvent faire l'objet d'une participation du public. La délivrance d'un permis d'environnement reste soumise à plusieurs possibilités de participation importantes qui permettent au citoyen d'être entendu dans la procédure d'autorisation.

A.3.3. Les parties requérantes estiment que les articles attaqués ne poursuivent pas un objectif légitime. Ni le respect des destinations ni le respect des possibilités de participation normales n'empêchent d'une quelconque manière la réalisation d'un cycle de matériaux durable. La possibilité de participation constitue précisément la condition nécessaire pour assurer le caractère durable de la politique en matière d'environnement. De même, le

décret relatif aux minerais de surface ne prévoit en aucune de ses dispositions la possibilité ou l'obligation de réaliser une gestion durable des matériaux en mélangeant un minerai de surface extrait avec des déchets externes.

Selon les parties requérantes, le Gouvernement flamand ne peut pas, lui non plus, être pris au sérieux lorsqu'il argue que les possibilités supplémentaires « sont conformes à la réalité pratique ». Le Conseil d'État a en effet, à juste titre, déclaré cette pratique illégale dans les zones d'extraction et on voit difficilement en quoi le but serait que le législateur la légalise uniquement pour mettre un terme à l'illégalité de cette pratique.

La thèse du Gouvernement flamand selon laquelle des dispositions dérogatoires doivent recevoir une interprétation restrictive et selon laquelle le recours à celles-ci doit être dûment motivé par l'autorité qui délivre les permis ne saurait être admise non plus. En effet, les articles attaqués ne constituent pas des dispositions dérogatoires, étant donné qu'ils tendent à autoriser de façon inconditionnelle le traitement mécanique et l'enrichissement des minerais extraits.

Les parties requérantes répètent que plutôt que de créer des possibilités de participation, les dispositions attaquées ne font qu'en supprimer.

A.3.4. Réagissant à l'arrêt n° 107/2018, le Gouvernement flamand souligne que les objectifs énoncés par le législateur décrétoal sont effectivement pertinents. Le développement durable dans le cadre de l'extraction de minerais de surface et le cycle de matériaux durables sont pertinents uniquement pour des zones d'extraction et pour des zones d'exploitation de minerais de surface parce que des activités d'extraction ne peuvent avoir lieu que dans ces zones de destination spécifiques.

En outre, il n'appartient pas à la Cour de vérifier s'il est aussi possible de prendre dans d'autres zones de destination également, des mesures relatives à la réalisation des objectifs poursuivis en ce qui concerne « le développement durable » et le « cycle de matériaux durables ». Une telle appréciation porte sur l'opportunité de la mesure et relève exclusivement du législateur compétent.

Le Gouvernement flamand estime que la Cour a attaché trop peu d'importance aux motifs spécifiques qui ont amené le législateur décrétoal à admettre des « possibilités d'exploitation supplémentaires ». Ces possibilités s'inscrivent dans le droit fil du décret relatif aux minerais de surface et du décret relatif à la gestion durable de cycles de matériaux et de déchets et sont parfaitement compatibles avec ceux-ci.

La différence de traitement relative à la possibilité de participation est non seulement pertinente, mais elle est également raisonnablement justifiée. Aucune modification de destination n'est effectuée; il s'agit uniquement d'une clarification des prescriptions de la zone de destination concernée, ce qui était nécessaire étant donné l'évolution industrielle en ce qui concerne l'extraction des minerais de surface et l'utilisation de matériaux alternatifs pour remplacer les minerais primaires. L'objectif de la réglementation attaquée consiste à préciser, au moyen d'une règle juridique générale et abstraite, ce qu'il faut entendre par activités conformes à la destination dans les zones répertoriées comme « zone d'extraction » ou « zone pour l'exploitation de minerais de surface », eu égard aux objectifs politiques actuels en matière de « développement durable » et de « cycles de matériaux durables ». En effet, le cadre de planification ne tient pas ou pas suffisamment compte de ce contexte politique modifié.

De plus, le Gouvernement flamand estime que la simple circonstance selon laquelle il serait en outre possible « d'étendre les possibilités d'exploitation de zones de destination en adoptant un plan d'exécution spatial qui prévoit des possibilités de participation » ne peut suffire pour conclure à une violation. L'utilisation des termes « en outre » implique en effet qu'une telle démarche peut se concrétiser d'une autre manière, de sorte que le législateur décrétoal a pu raisonnablement considérer que la réglementation attaquée pouvait être adoptée par un parlement.

Selon le Gouvernement flamand, la thèse des parties requérantes selon laquelle la réglementation attaquée impliquerait l'autorisation d'exercer des « activités industrielles de traitement » ne saurait être suivie. En effet, cette éventualité ne coïncide pas avec la pratique consultative existante auprès de diverses instances du Gouvernement flamand; les activités prévues sont effectivement compatibles avec les normes qualitatives environnementales en vigueur et il n'y a pas de nuisances majeures si les conditions du permis d'environnement sont respectées. Les actes qui ont été autorisés dans les zones concernées ont été définis par le législateur décrétoal en manière telle que ni la destination principale de la zone, ni son éventuelle destination ultérieure ne peuvent être compromises. L'extraction doit en tout cas rester l'activité principale.

A.4.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 2 et 5 de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (ci-après : la directive 2001/42/CE) et avec l'article 6 de la directive 92/43/CE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (ci-après : la directive 92/43/CE). Les articles précités de la Constitution et de ces directives sont violés en ce que les articles attaqués ont été adoptés sans évaluation appropriée préalable et sans aucune étude des incidences négatives sur l'environnement de ces possibilités supplémentaires dans une zone d'extraction. Les articles 2 et 5 de la directive 2001/42/CE prévoient que les plans et programmes doivent être soumis à une évaluation appropriée des incidences sur l'environnement, à la suite de laquelle il y a lieu d'élaborer un rapport sur les incidences environnementales, qui identifie, décrit et évalue les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme. L'article 6 de la directive 92/43/CE prévoit que tout plan ou projet susceptible d'affecter un site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, nécessite une évaluation appropriée eu égard aux objectifs de conservation de ce site. L'absence d'une telle évaluation appropriée des incidences environnementales et du rapport y afférent constitue une violation des articles 2 et 5 de la directive 2001/42/CE et de l'article 6 de la directive 92/43/CE, bien que les directives précitées aient un effet direct.

La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que le simple fait qu'une telle mesure soit fixée par le législateur ne signifie pas automatiquement que la mesure en question ne peut pas être considérée comme un plan ou un programme au sens de l'article 2 de la directive 2001/42/CE. Il ne suffit pas de qualifier simplement un plan ou un programme de loi, de décret ou d'ordonnance pour échapper à l'évaluation appropriée et au rapport sur les incidences environnementales. Pour les parties requérantes, il faut considérer en l'espèce que l'extension actuellement attaquée des activités autorisées dans une zone d'extraction constitue un plan ou un programme. C'est en effet sur la base de cette réglementation que les futures demandes de permis devront être contrôlées dans le cadre de l'aménagement du territoire. Le législateur décrétoal a voulu contourner l'évaluation appropriée visée à l'article 6 de la directive 92/43/CE en recourant à un instrument législatif couvrant le tout. Ce n'est toutefois pas le nom donné à l'instrument qui constitue un facteur déterminant, mais bien les effets concrets qu'il produit sur le terrain et le caractère souhaitable ou nécessaire de l'évaluation concrète de ces effets.

Le législateur a élaboré les articles attaqués en faisant totalement l'impasse sur une telle étude des éventuelles incidences notables de la mise en œuvre du plan. À nouveau, toute forme de participation et de consultation d'instances spécialisées à propos du plan a été exclue par un législateur décrétoal qui intervient de manière disproportionnée dans la situation existante, sans motif apparent d'intérêt public supérieur.

Les dispositions attaquées instaurent une distinction discriminatoire entre les personnes qui bénéficient des garanties offertes par les directives 2001/42/CE et 92/43/CE et les personnes qui n'en bénéficient pas.

A.4.2. Le Gouvernement flamand estime que le régime actuellement attaqué n'est pas un plan qui peut avoir des incidences notables sur l'environnement, de sorte que les dispositions attaquées ne doivent pas être contrôlées au regard des articles 2 et 5 de la directive 2001/42/CE. Il ne s'agit pas d'un plan ou d'un programme au sens de l'article 2 de la directive 2001/42/CE, de sorte qu'un projet de rapport d'incidences sur l'environnement concernant le plan n'était pas obligatoire. Par ailleurs, il faut examiner le contexte dans lequel le régime concerné a été élaboré et la probabilité que le régime en question puisse avoir des incidences notables sur l'environnement. Selon le Gouvernement flamand, il est logique, dans cette optique, que l'évaluation des incidences sur l'environnement n'ait pas été effectuée. L'application des dispositions attaquées ne saurait en soi avoir des incidences notables sur l'environnement. Pour savoir si un projet autorisé en application des dispositions attaquées peut avoir des incidences notables sur l'environnement, il faut pouvoir examiner l'objet de ce projet quant à ses incidences notables sur l'environnement, ce qui signifie que la portée exacte de la demande d'autorisation et des activités qui seront exercées dans une zone déterminée doit être clairement établie. Par conséquent, dans la mesure où l'autorisation d'exercer certaines activités dans une zone d'extraction peut avoir des incidences notables sur l'environnement, l'examen doit se faire à ce stade, sur la base d'un projet de rapport d'incidences sur l'environnement. Les activités d'extraction doivent être considérées comme un projet qui est soumis à un rapport d'incidences sur l'environnement.

En ce qui concerne la compatibilité des dispositions attaquées avec l'article 6 de la directive 92/43/CE, le Gouvernement flamand observe qu'étant donné que le régime attaqué n'est ni un « plan » ni un « programme », il n'y avait pas lieu de procéder à une évaluation appropriée. Afin de savoir si un projet peut avoir des incidences

négligentes sur les habitats et espèces protégés, il faut pouvoir déterminer la portée exacte de ce projet, et donc établir clairement s'il s'agit d'un projet situé dans une zone spéciale de conservation et pour quelles activités précises un permis est demandé.

Étant donné que l'obligation d'établir un rapport d'incidences sur l'environnement concernant le plan n'est pas applicable aux dispositions attaquées et que le « rapport d'incidences sur l'environnement » et l'« évaluation appropriée » ne sont pas compromis, les articles 10 et 11 de la Constitution ne sauraient être violés, de sorte que le deuxième moyen n'est pas fondé.

A.4.3. Les parties requérantes estiment que les arguments du Gouvernement flamand selon lesquels les dispositions attaquées ne constitueraient ni un plan ni un programme au sens de la directive 2001/42/CE, ne sauraient être suivis. Il n'est pas crédible d'affirmer que les articles attaqués contribuent à la protection de l'environnement. L'autorisation d'exercer des activités de traitement (quasi) industrielles dans des zones d'extraction ou dans des zones pour l'exploitation de minerais de surface ne saurait avoir un effet positif sur l'environnement.

Par ailleurs, les nouvelles possibilités d'enrichissement et de traitement mécanique des matériaux extraits peuvent difficilement être considérées comme « limitées », de même qu'elles ne peuvent pas être considérées comme une simple clarification d'un cadre existant.

En outre, il n'est pas crédible de soutenir que les articles attaqués ne pouvaient pas faire l'objet d'un projet de rapport d'incidences sur l'environnement concernant le plan, étant donné que les incidences sur l'environnement ne peuvent être évaluées que lorsqu'une demande de permis spécifique est introduite. Le fait de tenir ce raisonnement équivaut à vider de sa substance l'obligation d'élaborer un rapport d'incidences sur l'environnement concernant le plan au profit d'un projet de rapport d'incidences sur l'environnement et s'oppose diamétralement à la jurisprudence de la Cour de justice. Par son arrêt du 7 juin 2018 (C-671/16), cette Cour a en effet jugé que même des règlements d'urbanisme doivent être considérés comme des plans ou programmes.

A.4.4. Le Gouvernement flamand répète que la réglementation attaquée contribue effectivement à la protection de l'environnement. Les parties requérantes mesurent mal la portée de la réglementation attaquée. Le législateur décréteil a uniquement voulu préciser que certaines activités secondaires bien définies du point de vue urbanistique doivent être considérées comme n'étant pas en principe contraires à la destination « zone d'extraction » prévue par le plan de secteur ou à l'affectation de la zone en tant que « zone pour l'exploitation de minerais de surface ». Une telle réglementation ne saurait être considérée comme un « plan » ou un « programme » au sens de la directive 2001/42/CE.

En outre, le législateur décréteil n'a voulu ni vider de sa substance ni contourner l'obligation d'établir un rapport d'incidences sur l'environnement concernant le plan. Il n'y a aucune raison de considérer que la réglementation attaquée aura des incidences notables sur l'environnement et le législateur décréteil a donc pu raisonnablement estimer qu'un rapport d'incidences sur l'environnement concernant le plan n'était pas obligatoire. La constatation précitée est aussi conforme à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 101/2018.

A.5.1. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution, en ce que les articles attaqués du décret du 8 décembre 2017 impliqueraient une réduction significative du niveau de protection en matière environnementale. L'exclusion d'une phase de participation pour le public et l'absence d'un rapport sur les incidences environnementales et d'une évaluation appropriée lors de l'extension des possibilités dans une zone d'extraction, combinées avec le constat que les activités nouvellement autorisées ont un caractère clairement industriel sans rapport avec la zone d'extraction elle-même et compromettent en tout cas la destination ultérieure à réaliser pour la zone, portent une atteinte procédurale et matérielle au niveau de protection antérieur en matière environnementale, qui ne saurait être jugée conforme au principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution.

Par analogie avec l'arrêt n° 137/2006, les parties requérantes estiment que les dispositions attaquées rendent toutes les formes de protection procédurale caduques, sans que le législateur offre une autre forme de garantie et/ou de protection.

D'après les parties requérantes, il y aurait également lieu de s'interroger sur le caractère souhaitable et compatible du traitement de déchets acheminés depuis l'extérieur vers les zones d'extraction, lesquelles sont caractérisées par une destination ultérieure fixée à l'avance. En autorisant des activités industrielles de traitement

de déchets dans de telles zones, on entrave sans raison valable et de manière disproportionnée la destination ultérieure finale à réaliser.

A.5.2. Le Gouvernement flamand estime que le niveau de protection ne fait pas l'objet d'une « atteinte procédurale ». Le régime attaqué a une portée beaucoup plus limitée que le régime qui avait été attaqué dans l'arrêt n° 137/2006. Il n'a pas pour objet la révision d'un plan de secteur ou d'un plan d'exécution spatial donné. Il vise uniquement à déterminer, dans les limites de l'affectation d'une zone précise, quelles activités outre l'extraction elle-même, peuvent y être exercées du point de vue urbanistique. Le régime attaqué doit être interprété en ce sens que ni la destination principale de la zone, ni l'éventuelle destination ultérieure ne sauraient être compromises. L'extraction doit en tout cas rester l'activité principale et les éventuelles dérogations aux prescriptions urbanistiques figurant dans les plans de secteur ou les plans d'exécution spatiaux ne pourront être que marginales.

De l'avis du Gouvernement flamand, l'observation des parties requérantes selon laquelle les « activités nouvellement autorisées ont un caractère clairement industriel [...] et compromettent en tout cas la destination ultérieure à réaliser » ne peut pas être suivie non plus. Les parties requérantes n'apportent aucun élément à l'appui de cette thèse. Rien n'indique que les dispositions attaquées viseraient à permettre des activités ayant « un caractère clairement industriel », et encore moins que ces activités sont « sans rapport avec la zone d'extraction elle-même ».

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand fait valoir que le recul significatif du niveau de protection est lié à des motifs d'intérêt général. Le régime attaqué est en effet dicté par des motifs de protection de l'environnement, les articles attaqués étant ainsi conformes à l'objectif politique du Gouvernement flamand, qui consiste à utiliser de façon parcimonieuse, efficace et optimale les réserves disponibles de minerais primaires. Le législateur décrétoal, qui dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu en la matière, peut donc, tout en respectant le principe de *standstill* contenu dans l'article 23 de la Constitution, estimer qu'il est nécessaire d'autoriser aussi explicitement, dans les zones d'extraction désignées dans les plans de secteur, outre l'extraction de minerais primaires, le traitement mécanique des minerais extraits et leur enrichissement par mélange avec des matériaux de démolition, dans le cadre d'un cycle de matériaux durable.

Le Gouvernement flamand estime dès lors que le troisième moyen n'est pas fondé non plus.

A.5.3. Les parties requérantes estiment qu'il ne peut pas être admis que les articles attaqués n'auraient pas pour objet de réviser un plan de secteur ou un plan d'exécution spatial donné. Dans la pratique, la présence ou l'absence d'une activité de traitement mécanique a de lourdes répercussions sur la qualité de vie des riverains.

A.5.4. Le Gouvernement flamand répète que la réglementation attaquée n'aura pas de lourdes répercussions sur la qualité de vie des riverains et que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi la destination ultérieure des zones concernées pourrait être compromise.

- B -

B.1.1. Les articles 68 et 69 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire » [lire : en matière d'aménagement du territoire, d'écologie et d'environnement] (ci-après : le décret du 8 décembre 2017) disposent :

« Art. 68. Au titre IV, chapitre IV, division 1, du [Code flamand de l'aménagement du territoire], modifié par le décret du 16 juillet 2010 et du 11 mai 2012, il est inséré une sous-division 7/3, libellée comme suit :

‘ Sous-division 7/3. - Actes dans les zones d’extraction ’.

Art. 69. Dans le même Code, il est inséré dans la sous-division 7/3, insérée sous l’article 68, un article 4.4.8/3 libellé comme suit :

‘ Art. 4.4.8/3. Dans les zones d’extraction identifiées sur les plans de secteur et les zones qui relèvent de la sous-catégorie d’affectation de zone “ zone pour l’exploitation de minerais de surface primaires ”, les actes suivants, outre l’extraction de matières premières primaires, sont également admis, en ce compris les constructions amovibles nécessaires à cet effet, pour autant que l’éventuelle destination ultérieure de la zone ne soit pas compromise :

1° le traitement mécanique des minerais extraits;

2° l’enrichissement des minerais extraits par mélange avec des matériaux provenant de travaux de démolition dans le cadre d’un cycle de matériaux durable au sens de l’article 3, 22°, du décret du 23 décembre 2011 relatif à la gestion durable de cycles de matériaux et de déchets ’ ».

B.1.2. En adoptant les articles 68 et 69, attaqués, du décret du 8 décembre 2017, qui résultent des amendements 24 et 25, le législateur décrétoal entendait réaliser l’objectif de base en matière de gestion des minerais de surface, qui consiste à « fournir de façon durable les minerais de surface nécessaires pour répondre aux besoins actuels et futurs en matériaux de la société » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/3, p. 24) :

« Cette proposition permet de procéder non seulement à l’extraction des matières premières primaires, dans [les zones d’extraction], mais aussi au traitement mécanique des minerais extraits. Pour l’activité d’extraction et pour le traitement mécanique des minerais extraits, il est permis de bâtir des infrastructures temporaires qui doivent être éliminées après l’extraction.

Dans le cadre d’un cycle de matériaux durable, il est aussi possible de combiner ces activités avec l’enrichissement des minerais extraits par mélange avec des matériaux provenant de travaux de démolition (on peut par exemple imaginer la fabrication de granulats composés de minerais extraits sur place et de déchets de construction et de démolition recyclés). Les machines, les matériaux et le matériel nécessaires à cette fin (par exemple, une installation de concassage, une installation de tamisage, etc.) sont intrinsèquement liés à un tel cycle de matériaux durable. L’extraction doit demeurer l’activité principale, l’enrichissement des minerais doit rester une activité accessoire » (*ibid.*).

B.2. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 6 à 8 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 (ci-après : la Convention d’Aarhus).

Les parties requérantes critiquent la différence de traitement instaurée entre les citoyens, selon qu'ils sont ou non riverains d'une zone d'extraction ou d'une zone pour l'exploitation de minerais de surface primaires. Les citoyens riverains d'une telle zone n'ont jamais eu le droit de participer à l'élaboration des nouvelles possibilités d'exploitation par voie décrétable en ce qui concerne les zones d'extraction et les zones d'exploitation de minerais de surface primaires, alors que les citoyens riverains de zones ayant une autre destination ont le droit de participer à l'élaboration de nouvelles possibilités qui seraient créées, étant donné que cette création n'est autorisée que par l'adoption d'un plan d'exécution spatial régional.

B.3. Les articles 6 à 8 de la Convention d'Aarhus disposent :

« Article 6

Participation du public aux décisions relatives à des activités particulières

1. Chaque Partie :

a) applique les dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider d'autoriser ou non des activités proposées du type de celles énumérées à l'annexe I;

b) applique aussi les dispositions du présent article, conformément à son droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. Les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup de ces dispositions;

c) peut décider, au cas par cas, si le droit interne le prévoit, de ne pas appliquer les dispositions du présent article aux activités proposées répondant aux besoins de la défense nationale si cette Partie estime que cette application irait à l'encontre de ces besoins.

2. Lorsqu'un processus décisionnel touchant l'environnement est engagé, le public concerné est informé comme il convient, de manière efficace et en temps voulu, par un avis au public ou individuellement, selon le cas, au début du processus. Les informations concernent notamment :

a) l'activité proposée, y compris la demande correspondante au sujet de laquelle une décision sera prise;

b) la nature des décisions ou du projet de décision qui pourraient être adoptés;

c) l'autorité publique chargée de prendre la décision;

d) la procédure envisagée, y compris, dans les cas où ces informations peuvent être fournies :

- i)* la date à laquelle elle débutera;
- ii)* les possibilités qui s'offrent au public d'y participer;
- iii)* la date et le lieu de toute audition publique envisagée;
- iv)* l'autorité publique à laquelle il est possible de s'adresser pour obtenir des renseignements pertinents et auprès de laquelle ces renseignements ont été déposés pour que le public puisse les examiner;
- v)* l'autorité publique ou tout autre organisme public compétent auquel des observations ou questions peuvent être adressées et le délai prévu pour la communication d'observations ou de questions;
- vi)* l'indication des informations sur l'environnement se rapportant à l'activité proposée qui sont disponibles; et
- e)* le fait que l'activité fait l'objet d'une procédure d'évaluation de l'impact national ou transfrontière sur l'environnement.

3. Pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il est prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 ci-dessus et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel en matière d'environnement.

4. Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence.

5. Chaque Partie devrait, lorsqu'il y a lieu, encourager quiconque [a] l'intention de déposer une demande d'autorisation à identifier le public concerné, à l'informer de l'objet de la demande qu'il envisage de présenter et à engager la discussion avec lui à ce sujet avant de déposer sa demande.

6. Chaque Partie demande aux autorités publiques compétentes de faire en sorte que le public concerné puisse consulter sur demande lorsque le droit interne l'exige, et gratuitement, dès qu'elles sont disponibles, toutes les informations présentant un intérêt pour le processus décisionnel visé dans le présent article qui peuvent être obtenues au moment de la procédure de participation du public, sans préjudice du droit des Parties de refuser de divulguer certaines informations conformément aux paragraphes 3 et 4 de l'article 4. Les informations pertinentes comprennent au minimum et sans préjudice des dispositions de l'article 4 :

- a)* une description du site et des caractéristiques physiques et techniques de l'activité proposée, y compris une estimation des déchets et des émissions prévues;
- b)* une description des effets importants de l'activité proposée sur l'environnement;
- c)* une description des mesures envisagées pour prévenir et/ou réduire ces effets, y compris les émissions;

d) un résumé non technique de ce qui précède;

e) un aperçu des principales solutions de remplacement étudiées par l'auteur de la demande d'autorisation, et

f) conformément à la législation nationale, les principaux rapports et avis adressés à l'autorité publique au moment où le public concerné doit être informé conformément au paragraphe 2 ci-dessus.

7. La procédure de participation du public prévoit la possibilité pour le public de soumettre par écrit ou, selon qu'il convient, lors d'une audition ou d'une enquête publique faisant intervenir l'auteur de la demande toutes observations, informations, analyses ou opinions qu'il estime pertinentes au regard de l'activité proposée.

8. Chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération.

9. Chaque Partie veille aussi à ce que, une fois que la décision a été prise par l'autorité publique, le public en soit promptement informé suivant les procédures appropriées. Chaque Partie communique au public le texte de la décision assorti des motifs et considérations sur lesquels ladite décision est fondée.

10. Chaque Partie veille à ce que, lorsqu'une autorité publique réexamine ou met à jour les conditions dans lesquelles est exercée une activité visée au paragraphe 1, les dispositions des paragraphes 2 à 9 du présent article s'appliquent *mutatis mutandis* lorsqu'il y a lieu.

11. Chaque Partie applique, dans le cadre de son droit interne, dans la mesure où cela est possible et approprié, des dispositions du présent article lorsqu'il s'agit de décider s'il y a lieu d'autoriser la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement.

Article 7

Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement

Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement.

Article 8

Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale

Chaque Partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié - et tant que les options sont encore ouvertes - durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement. À cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes :

- a) Fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective;
- b) Publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens; et
- c) Donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.

Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure possible ».

B.4.1. Ces dispositions contiennent toutes des obligations relatives à la participation du public. L'article 6 règle la participation à des décisions concernant des activités spécifiques tandis que les articles 7 et 8 règlent respectivement la participation du public à des plans et à des programmes et la participation du public à des politiques et à des réglementations.

B.4.2. En ce qui concerne l'éventuelle application de l'article 6 de la Convention d'Aarhus à la modification décrétable des actes autorisés dans la zone de destination qualifiée de « zone d'extraction », force est de constater que le traitement mécanique des minerais extraits et leur enrichissement par mélange à des matériaux provenant de travaux de démolition ne sont pas repris dans l'annexe I de la Convention d'Aarhus. Cependant, il y a également lieu d'appliquer les dispositions de l'article 6, conformément au droit interne, lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement (article 6, paragraphe 1, b).

En ce qui concerne l'application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, il est précisé, dans les « Recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement », que, bien que l'article 7 ne définisse pas lui-même les termes « plans et programmes », il est recommandé d'en faire une interprétation large, couvrant tout type de décision stratégique, en particulier :

« (a) qui est réglementée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives;

(b) qui est élaborée et/ou adoptée par une autorité ou qui est élaborée par une autorité en vue de son adoption, via une procédure formelle, par un parlement ou un gouvernement;

(c) qui prévoit un système organisé et coordonné qui :

(i) établit, généralement de façon contraignante, le cadre requis pour certaines catégories d'activités spécifiques;

(ii) n'est généralement pas suffisant pour qu'une activité spécifique soit mise en œuvre sans décision d'autorisation individuelle » (*ibid.*, p. 50).

La Convention ne définit pas non plus le terme « politiques », mais il est à nouveau recommandé d'en faire une interprétation large, couvrant toute décision stratégique autre qu'un plan ou un programme (*ibid.*, p. 51).

En ce qui concerne l'application de l'article 8 de la Convention d'Aarhus, il faut souligner que, si le droit interne ne prévoit pas de participation du public à l'élaboration de la législation, il est recommandé de prévoir un mécanisme ou des critères permettant d'évaluer si une loi peut avoir une incidence significative sur l'environnement et par conséquent relever de l'article 8 de la Convention d'Aarhus (*ibid.*, p. 56).

B.5.1. La différence de traitement exposée dans le moyen repose sur un critère objectif, en l'occurrence sur le fait d'habiter ou non à proximité d'une zone de destination qualifiée de « zone d'extraction » ou de « zone pour l'exploitation de minerais de surface primaires ». Seuls les citoyens riverains de ces zones n'ont pas eu la possibilité d'exercer leur droit de participation, alors que cette possibilité existe bien pour les citoyens riverains d'une autre zone de destination, et alors que cette possibilité de participation leur garantit la sauvegarde du droit à la protection d'un environnement sain (article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution).

B.5.2. En adoptant les articles 68 et 69, attaqués, du décret du 8 décembre 2017, le législateur décretaal entendait promouvoir le développement durable et le cycle de matériaux durable dans des zones d'extraction et des zones pour l'exploitation de minerais de surface primaires (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2016-2017, n° 1149/3, p. 24). Cette motivation peut également être appliquée à d'autres zones de destination où le développement durable et la

création d'un cycle de matériaux durable pourraient également justifier l'autorisation de possibilités d'exploitation supplémentaires.

B.5.3. Autoriser le traitement mécanique de minerais extraits et leur enrichissement soit dans une zone d'extraction, soit dans une zone pour l'exploitation de minerais de surface primaires implique non seulement une présence constante de machines, de matériaux et de matériel (*ibid.*), mais aussi des flux entrants et sortants permanents de déchets, ce qui aura une incidence significative sur l'environnement, même si l'enrichissement des minerais doit rester une activité accessoire.

B.5.4. Certes, il est prévu, d'une part, que la zone de destination qualifiée de « zone d'extraction » ou de « zone pour l'exploitation de minerais de surface primaires » n'a qu'un caractère temporaire puisque, lorsque les extractions sont terminées, la destination primitive ou future correspondant à la teinte de fond inscrite sur le plan doit être respectée, et, d'autre part, que des conditions d'assainissement du site doivent être imposées pour que la destination indiquée puisse être réalisée (article 17.6.3, alinéa 3, de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur).

B.5.5. Toutefois, malgré ces garanties, l'incidence significative sur l'environnement des articles attaqués a des effets à ce point défavorables pour les parties requérantes qu'il ne peut être admis qu'elles n'aient eu, en l'occurrence, aucune possibilité de participation.

En outre, l'extension des possibilités d'exploitation de zones de destination est normalement réalisée par l'adoption d'un plan d'exécution spatial, qui prévoit effectivement des possibilités de participation, comme le précise le chapitre II (« Plans d'exécution spatiaux ») du Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.6. Le premier moyen est fondé.

B.7. L'examen des autres moyens ne pouvant aboutir à une plus ample annulation, ceux-ci ne doivent pas être examinés.

Par ces motifs,

la Cour

annule les articles 68 et 69 du décret de la Région flamande du 8 décembre 2017 « modifiant diverses dispositions en matière d'aménagement du territoire, d'écologie, d'environnement et d'aménagement du territoire ».

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 18 octobre 2018.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

A. Alen