

Numéros du rôle : 7290 et 7361
Arrêt n° 130/2021 du 7 octobre 2021

ARRÊT

En cause : les recours en annulation partielle du décret de la Région flamande du 3 mai 2019 « sur les routes communales », introduits par Hilde Vertommen et par l'ASBL « Landelijk Vlaanderen » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, des juges J.-P. Moerman, T. Giet, R. Leysen, J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, T. Detienne et D. Pieters, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite F. Daoût et de la juge émérite T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 12 novembre 2019 et parvenue au greffe le 15 novembre 2019, Hilde Vertommen, assistée et représentée par Me D. Pattyn, avocat au barreau de Flandre occidentale, a introduit un recours en annulation partielle du décret de la Région flamande du 3 mai 2019 « sur les routes communales » (publié au *Moniteur belge* du 12 août 2019).

Par la même requête, la partie requérante demandait également la suspension partielle du même décret. Par l'arrêt n° 21/2020 du 6 février 2020, publié au *Moniteur belge* du 22 septembre 2020, la Cour a rejeté la demande de suspension partielle.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 février 2020 et parvenue au greffe le 12 février 2020, un recours en annulation du même décret a été introduit par l'ASBL « Landelijk Vlaanderen », René Verhaert et Carina Bauwens, assistés et représentés par Me S. Verbist et Me J. Claes, avocats au barreau d'Anvers.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7290 et 7361 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me S. Vernailen et Me K. Dams, avocats au barreau d'Anvers, a introduit des mémoires, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit des mémoires en réplique.

Par ordonnance du 2 juin 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs D. Pieters et J.-P. Moerman, a décidé que les affaires étaient 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 16 juin 2021 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 16 juin 2021.

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 -

Quant à la recevabilité

En ce qui concerne l'affaire n° 7290

A.1.1. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt de la partie requérante dans l'affaire n° 7290 à l'annulation. L'application éventuelle du décret attaqué est purement hypothétique. Selon le Gouvernement flamand, la situation de la partie requérante ne diffère pas de sa situation dans l'ancien système, qui permettait également à la commune de décider d'exproprier. Dans l'ancien système, il était en outre également possible de fixer un plan d'alignement sans procéder immédiatement à l'expropriation, l'interdiction de bâtir étant imposée sans indemnisation.

A.1.2. Le Gouvernement flamand ajoute que le moyen unique dans l'affaire n° 7290 est irrecevable à défaut de contenir un exposé relatif à un grand nombre de dispositions attaquées et aux normes qui seraient violées. Il souligne que, dans son arrêt n° 21/2020, la Cour a constaté que la demande de suspension et le recours en annulation dans l'affaire n° 7290 étaient uniquement recevables en ce qu'ils étaient dirigés contre les articles 2, 11° et 12°, 25, § 2, 26, §§ 2 et 3, et 28 du décret attaqué.

En ce qui concerne l'affaire n° 7361

A.2.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que les parties requérantes dans l'affaire n° 7361 ne justifient pas de l'intérêt requis. Le but statutaire de la première partie requérante consiste à défendre les intérêts de la campagne et de la nature en général en Flandre, ainsi que les intérêts de ses membres en ce qui concerne tous leurs droits réels sur les biens immobiliers à la campagne au sens le plus large du terme. Selon le Gouvernement flamand, cette partie ne démontre pas qu'un but si large ne se confond pas avec l'intérêt général.

A.2.2. En ce qui concerne les deuxième et troisième parties requérantes, le Gouvernement flamand fait valoir que leur intérêt est purement hypothétique, étant donné qu'elles n'apportent pas d'éléments concrets étayant leur crainte d'être confrontées à une nouvelle décision de la commune de Grobbendonk. En tout état de cause, les parties requérantes ont suffisamment de possibilités pour contester d'éventuels arrêtés d'exécution.

Quant au fond

En ce qui concerne la première branche du moyen unique dans l'affaire n° 7290

A.3.1. La première branche du moyen unique dans l'affaire n° 7290 est prise de la violation, par les articles 2, 4, 6, 8, 10 à 12, 16 à 19, 24 à 28, 66, 70, 72 et 85 à 87 du décret du 3 mai 2019 « sur les routes communales » (ci-après : le décret du 3 mai 2019), des articles 10, 11, 13, 16, 23, 40, 144 et 145 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 17, 47 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec les articles 2, 3, paragraphe 9, et 9, paragraphes 2 à 4, de la Convention d'Aarhus, et des articles 1er et 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ».

La partie requérante reproche aux dispositions attaquées de créer une différence de traitement injustifiée entre le propriétaire d'un terrain sur lequel une nouvelle route communale est aménagée et le propriétaire d'un terrain sur lequel une route communale existante est aménagée, modifiée ou déplacée. Dans le premier cas, la commune est en principe tenue d'acquiescer la portion du terrain nécessaire, éventuellement sous la forme d'une expropriation, ce qui ouvre au propriétaire un droit à une indemnisation intégrale. En outre, le propriétaire a la possibilité dans ce cas d'introduire auprès d'un juge un recours de pleine juridiction. Dans le second cas, la fixation du plan d'alignement entraîne la constitution automatique d'une servitude publique de passage, laquelle ne donne droit au propriétaire qu'à une indemnité représentant la baisse de la valeur du terrain. En outre, il peut résulter du décret que cette moins-value porte uniquement sur le terrain, et non sur les édifices bâtis sur celui-ci. Certes, il est possible

d'introduire un recours administratif contre le plan d'alignement devant le Gouvernement flamand, mais celui-ci ne peut annuler le plan que pour un nombre limité de motifs, sans tenir compte de l'évaluation correcte ou non de la moins-value du terrain. Un éventuel recours devant le Conseil d'État contre la décision du Gouvernement flamand ne saurait être considéré comme un recours de pleine juridiction. Cette différence de traitement n'est pas justifiée, notamment compte tenu de la restriction du droit de propriété que la fixation du plan d'alignement entraîne pour les propriétaires d'un terrain sur lequel une route communale existante est située. Le plan d'alignement emporte en effet pour ces propriétaires une interdiction de bâtir, mais en outre l'aménagement ou l'adaptation d'une route communale, en raison de l'emprise du revêtement sur le terrain, peut ne donner lieu qu'à une moins-value, alors qu'il s'agit d'une privation de propriété et d'une expropriation de fait. Selon la partie requérante, il ressort des travaux préparatoires que la différence de traitement critiquée se justifie uniquement par la sauvegarde du budget des communes. En outre, cette réglementation permet de poser un revêtement dans des zones naturelles vulnérables.

A.3.2. Le Gouvernement flamand fait valoir qu'à la supposer recevable, la première branche du moyen n'est pas fondée, étant donné qu'elle repose sur une lecture erronée des dispositions attaquées. Tant pour l'aménagement de nouvelles routes communales que pour la modification ou le déplacement de routes communales existantes, il n'y a pas d'obligation absolue d'exproprier. Par ailleurs, en cas de servitude, il n'est nullement question d'une expropriation, ce dont il résulte qu'une indemnisation n'est même pas requise en principe. Le décret prévoit cependant des règles d'indemnisation. L'application concrète de ces règles d'indemnisation peut par ailleurs être contestée, en vertu de l'article 568, alinéa 1er, du Code judiciaire, devant le tribunal de première instance. Les personnes qui sont confrontées à une modification d'une route communale ne sont donc nullement lésées par rapport à celles qui sont expropriées dans le cadre de l'aménagement d'une nouvelle route.

En ce qui concerne la seconde branche du moyen unique dans l'affaire n° 7290

A.4.1. Dans la seconde branche du moyen unique dans l'affaire n° 7290, la partie requérante reproche au décret attaqué de ne pas entourer de garanties procédurales suffisantes l'aménagement, la modification et le déplacement des routes communales et de violer, par conséquent, les articles 10, 11, 13, 16, 23, 40, 144 et 145 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 17, 47 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec les articles 2, 3, paragraphe 9, et 9, paragraphes 2 à 4, de la Convention d'Aarhus, et avec les articles 1er et 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ». Ainsi, le décret attaqué n'exige pas que l'aménagement, la modification et le déplacement soient strictement nécessaires ou qu'il faille trouver un juste équilibre entre l'intérêt général et le droit de propriété individuel. Enfin, il n'est pas garanti que l'indemnisation de la moins-value couvre les frais réels. En outre, la partie requérante renvoie aux griefs qui ont été exposés dans le cadre de la première branche.

A.4.2. Le Gouvernement flamand répond que la partie requérante perd de vue que le décret attaqué prévoit expressément que toutes les expropriations doivent être réalisées conformément aux dispositions du décret flamand du 24 février 2017 « relatif à l'expropriation d'utilité publique » (ci-après le décret du 24 février 2017), qui contient toutes les garanties nécessaires. En ce qui concerne le recours administratif organisé, le Gouvernement flamand observe que ce dernier n'empêche pas les parties d'entamer une procédure devant les cours et tribunaux ordinaires. Pour le surplus, le décret attaqué présente aussi suffisamment de garanties et n'exclut pas l'application d'autres garanties, comme l'application d'une contrainte.

En ce qui concerne la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361

A.5.1. Le Gouvernement flamand soutient que le premier moyen dans l'affaire n° 7361 est en grande partie irrecevable à défaut d'exposé. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7361 se bornent, selon le Gouvernement flamand, à des affirmations très générales, sans expliquer concrètement en quoi les dispositions attaquées violeraient les normes invoquées.

A.5.2. Le premier moyen dans l'affaire n° 7361 se subdivise en trois branches. Dans la première branche de leur premier moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7361 invoquent la violation, par le décret attaqué, des articles 11, 12, 16 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe d'égalité des citoyens devant les charges

publiques, avec les articles 17, paragraphe 1, et 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 3, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus et avec les articles 1er et 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ».

Cette branche, dans laquelle les parties requérantes font valoir que le décret attaqué restreint ou fait disparaître entièrement le droit de propriété sans indemnité compensatoire ou sans que cela soit nécessaire, est à son tour subdivisée en quatorze griefs différents.

A.6.1. Dans le premier grief, qui contient à son tour neuf points, les parties requérantes dans l'affaire n° 7361 soutiennent que la définition des termes suivants est imprécise :

- « riverains », parce que, selon les parties requérantes, la définition contenue dans le décret attaqué ne permet pas de savoir clairement si les propriétaires de parcelles traversées par une route communale relèvent de cette notion;

- « alignement », parce qu'il existerait une contradiction entre la définition contenue dans le décret attaqué et la définition contenue dans le décret du 8 mai 2009 « portant établissement et réalisation des alignements régionaux » (ci-après : le décret du 8 mai 2009);

- « plan d'alignement communal », parce que le plan d'alignement communal confère une destination publique aux terrains qui font partie de la route communale et qu'il a dès lors une incidence directe sur le droit de propriété des propriétaires concernés;

- « route communale », parce qu'il ressort de la définition qu'une route communale peut également traverser un terrain privé. Cet aspect risque de créer une insécurité juridique pour les propriétaires de voies privées qui sont rendues publiques dans le cadre du décret du 21 octobre 1997 « concernant la conservation de la nature et le milieu naturel » (ci-après : le décret du 21 octobre 1997), parce que les propriétaires concernés pourraient ainsi être dissuadés d'ouvrir leurs routes au public;

- « route lente », parce que la distinction entre une route lente et une route rapide n'est pas claire, ce qui a pour effet que la décision est, dans la pratique, laissée à la commune;

- « déplacement ou modification d'une route communale », étant donné que la notion de route communale n'est elle-même pas claire. À l'estime des parties requérantes, une référence à la signification usuelle de « déplacement » et de « modification » ne suffit pas;

- « cadre de politique communale », parce que l'instrument du cadre de politique communale laisse place à une mise en œuvre arbitraire du cadre décréteil, sans donner suffisamment aux propriétaires des parcelles concernées l'occasion de s'exprimer, ce qui porte atteinte à leur droit de propriété;

- « route communale existante », parce qu'il ne peut être établi clairement si cette notion s'applique aux routes qui étaient désaffectées avant le 1er septembre 2019, les parties requérantes observant que les termes « utilisation par le public » sont aussi insuffisamment précis;

- « gestion », parce que la définition est trop large et offre trop de possibilités à la commune de prendre des mesures sur la propriété d'autrui.

A.6.2. Le Gouvernement flamand conteste l'affirmation selon laquelle les définitions énumérées sont imprécises :

- la notion de « riverains » est bel et bien clairement définie. Les parcelles qui sont traversées par une route communale sont par définition aussi des parcelles qui sont situées le long d'une route communale;

- en ce qui concerne la notion d'« alignement », la notion de « riverains » doit être interprétée dans le sens précité. En effet, par suite du décret attaqué, le décret du 8 mai 2009 concerne uniquement les routes régionales. Le fait que le décret attaqué emploie une définition autonome est donc logique. L'alignement au sens du décret attaqué ne représente pas une limite de propriété, mais la limite de la voie publique;

- contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, le plan d'alignement communal confère seulement une affectation publique future aux terrains qui font partie de la route communale, en fixant l'alignement. Ce plan constitue uniquement la base de l'aménagement de la route communale. L'établissement définitif du plan d'alignement communal peut en outre faire l'objet d'un recours administratif organisé ayant effet suspensif;

- la définition de la notion de « route communale » est claire. Le fait qu'une route communale puisse également traverser des propriétés privées n'y change rien;

- en ce qui concerne les « routes lentes », les parties requérantes ne peuvent pas davantage être suivies. La référence à l'affectation principale à la circulation non motorisée se rapproche le plus du vocabulaire commun. Les parties requérantes se réfèrent à tort à la vitesse comme critère déterminant. La compétence de la commune est une conséquence logique du fait que de telles voies lentes sont des routes communales. Enfin, il est essentiellement fait référence aux routes lentes dans le cadre des objectifs du décret, pour lesquels une concrétisation s'impose à divers niveaux. La définition n'a dès lors pas les effets graves que les parties requérantes y attachent;

- le « cadre de politique communale » est fixé de manière participative, conformément aux principes établis par le décret. Il s'agit d'un cadre politique qui ne produit en soi aucune conséquence juridique expresse;

- en ce qui concerne le terme « route communale existante », le Gouvernement flamand souligne que ce terme s'inscrit dans le cadre général du décret attaqué. Il est clair que cette notion porte sur toutes les anciennes voies communales et chemins vicinaux qui n'ont pas disparu du fait qu'ils sont désaffectés ou qui n'ont pas été expressément supprimés sous l'empire de la loi du 10 avril 1841 « sur les chemins vicinaux ».

A.7.1. Dans le deuxième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes font grief aux articles 8, 13, 35, 38, 52, 53 et 68 d'octroyer aux tiers un droit d'initiative pour réaliser des routes communales, sans que les propriétaires concernés aient voix au chapitre. Elles font également valoir que le décret risque d'entrer en conflit avec la loi du 22 juillet 1970 « relative au remembrement légal de biens ruraux » (ci-après : la loi du 22 juillet 1970), qui offre plus de garanties aux propriétaires. De ce fait, tant le droit de propriété que le principe d'égalité sont violés.

A.7.2. Le Gouvernement flamand répond que le grief est pris d'une lecture erronée des dispositions attaquées. Le droit d'initiative en vue de l'aménagement, de la modification, du déplacement ou de la suppression d'une route communale revient clairement à l'autorité publique. La possibilité d'attirer l'attention du conseil communal sur le fait qu'une bande de terrain a été utilisée plus de 30 ans comme voie publique n'y change rien. Il appartient toujours au conseil communal de constater cet usage dans une décision administrative formelle. Cette décision implique un droit public de passage, mais ne constitue pas une décision quant au droit de propriété du propriétaire de l'assiette de la voirie. En ce qui concerne la loi du 22 juillet 1970, l'effet cumulatif est explicitement exclu.

A.8.1. Dans le troisième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes critiquent le fait qu'en vertu de l'article 13 du décret attaqué, une servitude publique puisse être constituée, alors que la condition de l'« utilisation par le public » ne répond pas aux exigences qui découlent de la jurisprudence de la Cour de cassation en ce qui concerne la prescription fondée sur le Code civil.

A.8.2. Selon le Gouvernement flamand, l'utilisation par le public doit être claire et univoque, mais il suffit que le public ait ouvertement utilisé la route et le fasse toujours. Il est évident qu'il ne suffit pas qu'une bande de terrain ait, par le passé, été publiquement utilisée durant 30 ans. Le fait que le législateur décréte a développé une vision autonome de cet usage s'inscrit parfaitement dans sa compétence matérielle et elle doit être interprétée par rapport à la nécessité d'avoir un droit des voiries univoque et unifié. Le fait que ces règles présentent certaines similitudes avec les règles contenues dans le Code civil n'y change rien. Le Gouvernement ajoute également que le régime autonome offre suffisamment de garanties. Si le propriétaire s'oppose nettement à l'usage public, par exemple en installant des panneaux ou des clôtures, il ne saurait être question d'un usage public clair et univoque. Même si l'usage public est établi, il s'ensuit uniquement une servitude d'utilité publique, qui n'entraîne aucun transfert formel d'un droit réel. Étant donné que le propriétaire ne perd pas son titre de propriété, le législateur décréte n'est en principe pas tenu de prévoir une indemnité. Pour des raisons d'équité, le législateur décréte a toutefois prévu à l'article 28 du décret attaqué un régime d'indemnisation exprès. Il n'y a donc pas violation du droit de propriété.

En ce qui concerne l'article 13, § 5, du décret attaqué, le Gouvernement flamand souligne que, pour l'application de cette disposition, il faut qu'il y ait eu durant 30 ans une possession paisible, publique, non ambiguë en tant que propriétaire de l'assiette de la voirie, ainsi qu'il ressort clairement des travaux préparatoires. Le propriétaire peut éviter la prescription en contestant ces actes d'occupation devant les cours et tribunaux ordinaires. La décision du conseil communal peut également faire l'objet d'un recours juridictionnel.

A.9.1. Dans le quatrième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes reprochent à l'article 15 du décret attaqué de prévoir la possibilité de conclure un contrat entre la commune, les propriétaires et les utilisateurs de parcelles ou de bandes de terrain pour considérer ces dernières temporairement ou de manière permanente comme route communale. Elles en déduisent que la commune peut, en accord avec des tiers, régler l'usage de parcelles sans associer les propriétaires de celles-ci. Il s'agit d'une violation du droit de propriété. Elles se demandent en outre si l'article 15 n'entre pas en conflit avec les règles relatives à l'aménagement, à la modification, au déplacement ou à la suppression de routes communales, pour lesquelles l'approbation du conseil communal est requise. Enfin, il y a une contradiction entre la possibilité de considérer une bande de terrain de manière permanente comme route communale et la limitation de la durée de la convention.

A.9.2. Le Gouvernement flamand répond que les parties requérantes se fondent à nouveau sur une lecture erronée du décret attaqué. La convention est effectivement conclue avec les propriétaires et/ou les utilisateurs de la parcelle, et non avec des tiers. La durée limitée de la convention tend précisément à éviter qu'une telle convention puisse entraîner la prescription acquisitive de plein droit en raison de l'utilisation publique pendant 30 ans.

A.10.1. Dans le cinquième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes reprochent à la procédure d'établissement des plans d'alignement communaux, prévue aux articles 16 à 19 du décret attaqué, d'être imprécise et lacunaire. L'article 16 mentionne une moins-value ou une plus-value éventuelle, alors que l'article 28 se base sur une moins-value ou une plus-value certaine. L'article 16 ne mentionne en outre pas l'établissement d'un rapport d'expertise. L'incertitude règne également autour de la pose de conduites d'utilité publique sur des propriétés privées. Selon les parties requérantes, l'article 17 ne permet pas de savoir clairement qui sont les propriétaires des biens immobiliers dans le projet du plan d'alignement communal, ce qui a pour effet que les propriétaires affectés ne recevront pas de notification et risquent de ne pas pouvoir introduire un recours administratif dans les délais.

A.10.2. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes se bornent à énumérer des prétendues imprécisions et lacunes, sans exposer d'une quelconque manière en quoi les principes de droit invoqués seraient violés. En ordre subsidiaire, il est clair que l'obligation de réalisation dans le cadre de l'aménagement d'une nouvelle route communale implique en principe l'obligation juridique d'acquiescer l'assiette de la voirie, le cas échéant par le biais d'une expropriation. Il peut être dérogé à ce principe par une convention conclue avec le propriétaire. Un régime d'indemnisation distinct a été prévu en fonction de l'incidence sur le titre de propriété. Le Gouvernement réitère son argumentation développée dans le cadre du troisième grief.

En ce qui concerne l'article 17 du décret attaqué, il est évident que le projet de plan d'alignement sera dûment diffusé. Ainsi, tous les propriétaires des immeubles qui se trouvent dans le projet de plan d'alignement communal seront personnellement informés.

A.11.1. Dans le sixième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes font grief aux articles 20 à 23 et 28 du décret attaqué de contenir des imprécisions contraires à la Constitution. Elles dénoncent à nouveau le fait qu'à l'article 20, il est uniquement question d'une plus-value éventuelle dans le cadre de la suppression d'une route communale, alors que l'article 28 semble évoquer une plus-value certaine. Les propriétaires concernés sont ainsi plongés dans l'incertitude.

A.11.2. Le Gouvernement flamand reproche à nouveau aux parties requérantes de se borner à réitérer de prétendues imprécisions, sans exposer en quoi les principes de droit énumérés seraient violés. L'on n'aperçoit pas en quoi le régime relatif à la plus-value serait imprécis.

A.12.1. Dans le septième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes font valoir qu'une obligation de réalisation repose sur la commune en vertu de l'article 26 du décret attaqué, ce qui implique, selon les parties requérantes, que des tiers pourraient imposer la réalisation, même sur des propriétés privées, sans que cette possibilité soit limitée dans le temps ou entourée de garanties suffisantes. Elles se réfèrent à cet égard au décret du 24 février 2017, qui contiendrait davantage de garanties. Selon les parties

requérantes, l'article 26 est en outre contradictoire, parce que, d'une part, la commune doit procéder à l'acquisition des biens immobiliers concernés mais que, d'autre part, la commune peut conclure avec le propriétaire un accord visant à établir une servitude d'utilité publique. Or, l'article 2, 5°, implique que cette servitude découle directement de l'établissement du plan d'alignement.

A.12.2. Selon le Gouvernement flamand, le grief repose une fois de plus sur une lecture erronée du décret. Il n'y a nullement de contradiction interne. Le fait que, lors de l'aménagement d'une nouvelle route communale, l'acquisition de la propriété par la commune constitue le principe n'exclut pas de prévoir une possibilité de dérogation, dans certains cas, à ce principe. Il est logique que l'autorité doive toujours mesurer la nécessité de l'expropriation et la motiver. Le fait que l'obligation de réalisation ne soit subordonnée à aucun délai résulte logiquement de ce que la commune dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour procéder à la réalisation lorsque ses budgets le lui permettent. La comparaison avec le décret du 24 février 2017 n'est pas pertinente, étant donné que, ni dans le cadre de ce décret, ni dans le cadre d'une autre législation belge quelconque, l'autorité expropriante n'est tenue de procéder effectivement à l'expropriation dans un délai déterminé.

A.13.1. Dans le huitième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes reprochent aux articles 26, 27 et 80 du décret attaqué de prévoir un motif d'habilitation pour l'expropriation, bien que le décret doive être neutre du point de vue du droit de propriété. Si le décret attaqué est effectivement neutre du point de vue du droit de propriété, une expropriation n'est, par définition, jamais nécessaire. Il n'est pas davantage prévu une indemnisation équitable.

A.13.2. La réponse du Gouvernement flamand est en grande partie analogue à sa réponse au septième grief. En ce qui concerne l'article 27 du décret attaqué, les parties requérantes subdivisent à l'évidence artificiellement ces dispositions pour aboutir à une interprétation erronée. Enfin, le décret prévoit des règles de compensation équitables.

A.14.1. Dans le neuvième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, qui est dirigé contre les articles 13, 16, 28 et 66 du décret attaqué, les parties requérantes critiquent le fait que la moins-value ou la plus-value mentionnée dans le décret soit, tantôt, considérée comme un fait établi, tantôt, comme une possibilité. Selon elles, il en résulte une insécurité inconstitutionnelle pour les propriétaires. L'appréciation concrète de la plus-value ou de la moins-value n'est pas davantage réglée de manière suffisamment claire.

A.14.2. La réponse du Gouvernement flamand est en substance analogue à sa réponse aux griefs précédents. Le Gouvernement flamand souligne par ailleurs qu'il est logique que la moins-value ou la plus-value dépende des circonstances concrètes. L'énumération non limitative des critères d'évaluation potentiels s'inscrit dans cette logique. Le fait que la plus-value est réputée nulle, en vertu de l'article 28, § 2, alinéa 3, du décret attaqué, lorsque la route communale a disparu dans les faits est la suite logique du fait que la route communale est, dans ce cas, supprimée de manière purement administrative, mais que les circonstances de fait restent inchangées, ce qui n'a donc pas davantage donné lieu à une moins-value ou à une plus-value. En ce qui concerne la neutralisation mutuelle de la moins-value et de la plus-value, cela n'empêche évidemment pas qu'il puisse y avoir un solde dans un sens ou dans l'autre. Enfin, il existe suffisamment de garanties que le paiement sera effectué en temps utile et les recours juridictionnels usuels sont ouverts.

A.15.1. Dans le dixième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes dénoncent le fait que le droit préférentiel prévu par l'article 29 du décret attaqué n'est pas réglé de manière suffisamment précise. Selon elles, la notion de « partie inutilisée de la route communale » donne l'impression qu'il s'agit de parties qui n'ont jamais été utilisées. Le terme « inutilisée » est trop imprécis.

A.15.2. Le Gouvernement flamand relève que l'article 29 prévoit expressément que la valeur est estimée de la manière mentionnée à l'article 28, §§ 2 et 3, du décret attaqué. Pour le surplus, il ne voit pas en quoi la disposition concernée serait imprécise, ni *a fortiori* en quoi le principe d'égalité aurait été violé. Il en va de même de l'adjectif « inutilisé », qui se réfère clairement à la partie de la route communale qui n'est plus utilisée en raison de la modification, du déplacement ou de la suppression de la route communale. Le droit de préférence ne porte par ailleurs pas atteinte au droit de rétrocession dans le cadre de l'article 65 du décret du 24 février 2017, qui demeure pleinement applicable.

A.16.1. Le onzième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 porte sur le bornage, qui est réglé aux articles 30 à 33 du décret attaqué. Les parties requérantes critiquent en substance le fait que ces règles diffèrent du bornage qui est régi par le Code civil.

A.16.2. Le Gouvernement flamand souligne une fois de plus le caractère autonome du décret attaqué. La spécificité du décret attaqué, qui provient du caractère neutre du point de vue de la propriété des routes communales, a pour conséquence que le bornage au sens du décret attaqué porte sur les limites de la route communale, sans qu'il s'agisse nécessairement des limites de propriété. La procédure offre suffisamment de garanties.

A.17.1. Dans le douzième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes reprochent aux articles 34 à 36 du décret attaqué, qui règlent la gestion des routes communales, de créer un cadre incertain et imprécis, qui autorise les communes à empiéter largement sur la propriété privée.

A.17.2. Le Gouvernement flamand relève en premier lieu que l'article 36 du décret attaqué n'est absolument pas abordé dans l'exposé des parties requérantes. Le simple exercice des tâches de gestion sur une route communale ne constitue pas une restriction du droit de propriété du propriétaire. Par ailleurs, dans le cadre de l'exercice des tâches de gestion, il convient toujours de faire application de la réglementation pertinente. Ensuite, le contrat de gestion peut uniquement porter sur l'exécution des tâches de gestion sur les routes communales, pour lesquelles l'autorité communale est seule compétente. Pour le surplus, il n'est pas exposé concrètement en quoi les principes de droit énumérés seraient violés.

A.18.1. Le treizième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 porte sur le registre des routes communales, réglé par les articles 37 et 86 du décret attaqué. Les parties requérantes craignent que le registre contienne des erreurs et que le fichier purement informatif puisse conduire à un usage public.

A.18.2. Le Gouvernement flamand affirme que le législateur décretaal n'avait nullement l'intention de créer un nouvel atlas global des routes communales. Le registre des routes communales est au contraire un fichier purement informatif. Le Gouvernement flamand n'aperçoit pas en quoi ce registre pourrait en soi avoir des effets négatifs directs pour les propriétaires concernés. Le grief repose entièrement sur des suppositions purement hypothétiques.

A.19.1. Dans le quatorzième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes font valoir que l'inconstitutionnalité des nouvelles dispositions du décret attaqué a pour effet que les dispositions qui abrogent ou modifient les anciennes règles doivent également être annulées.

A.19.2. Le Gouvernement flamand répond que les parties requérantes ne peuvent se borner à affirmer de manière générale que toutes les dispositions modificatives, transitoires et abrogatoires doivent être annulées.

En ce qui concerne la deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361

A.20.1. La deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 est à son tour subdivisée en deux griefs. En premier lieu, les parties requérantes reprochent à l'article 4 du décret attaqué de prévoir que les modifications apportées au réseau routier communal doivent toujours avoir lieu dans l'intérêt général. La mise en balance des intérêts ne fait donc pas intervenir les intérêts privés des propriétaires concernés, contrairement à la mise en balance des intérêts qui est prévue dans le Code flamand de l'aménagement du territoire.

En second lieu, les parties requérantes critiquent le fait que, dans la procédure prévue aux articles 16 à 20 du décret attaqué, il n'est pas prévu d'étude des incidences sur l'environnement, contrairement aux procédures prévues dans le cadre du Code flamand de l'aménagement du territoire ou du décret du 21 octobre 1997.

A.20.2. Le Gouvernement flamand répond que les parties requérantes perdent de vue que, malgré la meilleure coordination entre les divers domaines qui est réalisée grâce au décret attaqué, il existe toujours une distinction nette entre le processus décisionnel en matière de voirie et le processus décisionnel en matière d'aménagement du territoire. Toute modification du réseau routier communal doit se faire dans l'intérêt général, mais cela n'exclut pas que des intérêts privés soient pris en considération. Il ressort du décret attaqué que les besoins en matière d'aménagement du territoire des différentes activités sociales doivent être mis en balance simultanément. La décision de modifier la voirie communale est une mesure exceptionnelle qui doit être dûment motivée.

Selon le Gouvernement flamand, une modification de la voirie communale ne peut être considérée comme un plan ou projet. Le décret attaqué ne dit rien au sujet d'un permis et ne crée pas de cadre pour de futurs permis.

En ce qui concerne la troisième branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361

A.21.1. Dans la troisième branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes font valoir que la procédure de recours administratif prévue par les articles 24, 25 et 72 du décret attaqué n'offre pas suffisamment de garanties en matière de protection juridique. La décision du conseil communal sera uniquement notifiée à celui qui a formulé une observation ou introduit une réclamation dans le cadre de l'enquête publique. La possibilité d'introduire un recours sera ainsi l'effet du hasard. Il ressort ensuite de l'article 25 que la décision du conseil communal ne peut être annulée que pour des motifs spécifiques, ce qui limite de manière injustifiée la protection juridique. Les propriétaires qui sont confrontés à cette procédure sont dès lors discriminés par rapport à ceux qui sont impliqués dans d'autres procédures, par exemple dans le cadre d'un permis d'environnement.

A.21.2. En ce qui concerne l'enquête publique, le Gouvernement flamand considère que les parties requérantes ne peuvent nullement être suivies. Il estime qu'il y a suffisamment de garanties, dont une communication distincte envoyée au domicile des propriétaires des biens immobiliers situés dans le projet de plan d'alignement communal. Il en va de même pour la décision finale. En ce qui concerne le reste de la procédure, les parties requérantes se fondent également sur une prémisse erronée. La décision de fixation définitive du plan d'alignement communal ou de suppression de la route communale peut faire l'objet d'un recours administratif clair et accessible auprès du Gouvernement flamand. Toutes les autres décisions de la commune peuvent évidemment toujours être contestées conformément au droit commun. Le Gouvernement flamand doit fonder sa décision sur le décret attaqué et les objectifs et principes contenus dans celui-ci, sur les éventuels cadres de politique communale et d'évaluation, ainsi que sur les formes substantielles prescrites. Il s'agit d'une définition particulièrement étendue des motifs d'annulation potentiels.

En ce qui concerne le second moyen dans l'affaire n° 7361

A.22.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7361 prennent un second moyen de la violation, par les articles 13, 14, 28 et 38 à 49 du décret attaqué, des articles 11, 12, 13 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 40 et 144 de la Constitution, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le droit d'accès au juge, avec le principe de l'autorité de la chose jugée des décisions judiciaires, avec le principe de la séparation des pouvoirs, avec le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance, et avec le principe de l'impartialité comme principe de bonne administration.

A.22.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que le moyen est en grande partie irrecevable à défaut d'exposé.

A.23.1. Dans la première branche du second moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes font grief aux articles 13 et 14 du décret attaqué de donner au conseil communal la possibilité de faire un constat en matière de voirie communale unilatéralement et sans entendre les propriétaires concernés. Selon elles, le conseil communal est ainsi juge et partie lorsqu'il prend des décisions concernant la voirie communale, alors qu'en ce qui concerne les droits de caractère civil, le juge civil est seul compétent. Selon les parties requérantes, l'article 28 du décret attaqué confère également une possibilité trop étendue à la commune de désigner unilatéralement un géomètre-expert afin de constater une moins-value ou une plus-value, procédure qui offre clairement moins de garanties que les règles prévues dans le décret du 28 mars 2014 « relatif à la rénovation rurale ». Les articles 38 à 51 du décret attaqué donnent enfin au collège des bourgmestre et échevins des possibilités beaucoup trop larges de prendre des mesures unilatérales en matière de répression des infractions.

A.23.2. Le Gouvernement flamand répond que, conformément au principe de subsidiarité, la commune est la mieux placée pour prendre des décisions concernant son réseau routier. Cette circonstance n'affecte pas l'article 144 de la Constitution et s'inscrit dans un droit de la voirie qui est moderne, univoque et unifié. Le décret ne porte en outre pas atteinte à la possibilité d'introduire un recours juridictionnel contre les décisions de la

commune. Sur ce point, il n'est dès lors établi aucune différence de traitement par rapport au régime relatif aux permis d'environnement. En ce qui concerne l'article 28, § 2, du décret attaqué, il n'y a pas la moindre appropriation illicite de compétence. La possibilité de désigner un géomètre-expert découle de l'article 296 du décret du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale ». La possibilité de constituer un collège d'experts en cas de contestation constitue une garantie supplémentaire d'objectivité. Enfin, rien n'empêche les parties concernées de s'adresser au juge ordinaire en cas de contestation persistante. Le Gouvernement flamand relève que l'action des communes, en tant qu'administrations, en matière de mesures tendant à la répression des infractions n'est pas neuve. Ces mesures sont nécessaires pour garantir l'efficacité du décret et des arrêtés. Il ne se pose aucun problème à la lumière de la séparation des pouvoirs. Enfin, les interdictions ne sont nullement adoptées en vue de léser les propriétaires concernés.

A.24.1. Dans la seconde branche du second moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes font valoir que les articles 13 et 14 du décret attaqué, en ce qu'ils concernent, pour le premier, le constat de l'existence d'une route communale et, pour le second, la suppression d'une route communale, contiennent insuffisamment de garanties pour les droits subjectifs des intéressés. Elles se réfèrent à cet égard à l'usage trentenaire, à l'absence d'obligation d'entendre le propriétaire de la parcelle concernée et à la possibilité de rendre les jugements du juge civil opposables à des parties qui n'étaient pas concernées par la procédure. Elles dénoncent ensuite le fait qu'aucune disposition transitoire n'est prévue pour les routes communales qui étaient désaffectées de longue date avant l'entrée en vigueur du décret attaqué.

A.24.2. Selon le Gouvernement flamand, cette branche repose sur une lecture manifestement erronée des dispositions attaquées. Ainsi qu'il a déjà été dit antérieurement, l'usage public doit être clair et univoque. Le simple fait de ne pas respecter un panneau d'interdiction ne suffit donc en aucun cas pour parler d'une route communale. Les parties requérantes perdent en outre de vue que le constat d'un usage public trentenaire aboutit à l'établissement d'un plan d'alignement, qui s'accompagne d'une enquête publique. En ce qui concerne l'article 14 du décret attaqué, les parties requérantes ne tiennent pas compte de l'obligation de motivation, qui s'applique également dans ce cadre. Par ailleurs, les parties requérantes se trompent lorsqu'elles estiment que cette disposition permet d'aller à l'encontre d'une décision de justice. Le Gouvernement flamand observe également que les mesures de police administrative contenues dans le décret attaqué constituent une particularisation de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale. Il n'y a pas de contradiction entre le régime relatif à la gestion de la voirie communale et la répression des interdictions.

- B -

Quant à la recevabilité

En ce qui concerne l'intérêt des parties requérantes

B.1.1. Le Gouvernement flamand conteste l'intérêt des parties requérantes tant dans l'affaire n° 7290 que dans l'affaire n° 7361 à l'annulation du décret de la Région flamande du 3 mai 2019 « sur les routes communales » (ci-après : le décret du 3 mai 2019).

B.1.2. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.1.3. Il ressort des requêtes qu'un conflit juridique oppose depuis plusieurs années la partie requérante dans l'affaire n° 7290 et les deuxième et troisième parties requérantes dans l'affaire n° 7361 aux communes dans lesquelles sont situés leurs biens immobiliers respectifs quant à la modification d'une route communale ou à la localisation d'un chemin vicinal. Ces parties requérantes justifient dès lors d'un intérêt à leurs recours.

Étant donné que l'intérêt des deuxième et troisième parties requérantes dans l'affaire n° 7361 est établi, il n'est pas nécessaire d'examiner l'intérêt à agir de la première partie requérante dans l'affaire n° 7361.

En ce qui concerne la recevabilité des moyens

B.2.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité, à défaut d'exposé, du moyen unique dans l'affaire n° 7290 et des moyens dans l'affaire n° 7361.

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.

La Cour examine les moyens en ce qu'ils satisfont aux conditions précitées.

B.3.1. Le moyen unique dans l'affaire n° 7290 est pris de la violation des articles 10, 11, 13, 16, 23, 40, 144 et 145 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 17, 47 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec les articles 2, 3, paragraphe 9, et 9, paragraphes 2 à 4, de la Convention d'Aarhus et avec les articles 1er et 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ».

B.3.2. Comme l'observe le Gouvernement flamand, la partie requérante dans l'affaire n° 7290 n'expose pas en quoi le décret attaqué porterait atteinte aux articles 23 et 40 de la Constitution, à l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, aux articles 17, 47 et 52 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, aux articles 2, 3, paragraphe 9, et 9, paragraphes 2 à 4, de la Convention d'Aarhus ou aux articles 1er et 11 de la directive 2011/92/EU du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ». Le moyen n'est dès lors pas recevable en ce qu'il invoque la violation de ces dispositions.

B.3.3. Le moyen doit donc être interprété en ce sens qu'il invoque une violation des articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 144 et 145 de la Constitution, avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.4.1. Le premier moyen dans l'affaire n° 7361 est pris de la violation, par le décret attaqué, des articles 11, 12, 16 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques, avec les articles 17, paragraphe 1, et 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec l'article 3, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus et avec les articles 1er et 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ».

B.4.2. Il ressort de l'exposé du moyen que la référence aux articles 11 et 12 de la Constitution repose sur une erreur matérielle et que les parties requérantes souhaitent se référer en réalité aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.4.3. Comme l'observe le Gouvernement flamand, les parties requérantes dans l'affaire n° 7361 n'exposent pas en quoi le décret attaqué porterait atteinte à l'article 23 de la Constitution, aux articles 17, paragraphe 1, et 52, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, à l'article 3, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus ou aux articles 1er et 11 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du

13 décembre 2011 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ». Le moyen est dès lors irrecevable en ce qu'il invoque la violation de ces dispositions.

B.4.4. Le moyen doit donc être interprété en ce sens qu'il invoque la violation des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

B.5.1. Le second moyen dans l'affaire n° 7361 est pris de la violation, par le décret attaqué, des articles 11, 12, 13 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 40 et 144 de la Constitution, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, avec le droit d'accès au juge, avec le principe de l'autorité de la chose jugée des décisions judiciaires, avec le principe de la séparation des pouvoirs, avec le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance, et avec le principe de l'impartialité comme principe de bonne administration.

B.5.2. Il ressort de l'exposé du moyen que la référence aux articles 11 et 12 de la Constitution repose sur une erreur matérielle et que les parties requérantes souhaitent en réalité faire référence aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5.3. Comme l'observe le Gouvernement flamand, les parties requérantes dans l'affaire n° 7361 n'exposent pas en quoi le décret attaqué porterait atteinte à l'article 40 de la Constitution ou à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le moyen est dès lors irrecevable en ce qu'il invoque la violation de ces dispositions.

B.5.4. Le moyen doit donc être interprété en ce sens qu'il invoque la violation des articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 144 de la Constitution, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le droit d'accès au juge, avec le principe de l'autorité de la chose jugée des

décisions judiciaires, avec le principe de la séparation des pouvoirs, avec le principe de la sécurité juridique et le principe de la confiance et avec le principe de l'impartialité comme principe de bonne administration.

Quant aux dispositions attaquées

B.6.1. Le décret du 3 mai 2019 instaure un statut juridique uniforme pour toutes les routes dont la commune est gestionnaire. Le législateur décréte entend harmoniser et moderniser les règles éparses qui existent en matière de routes communales :

« Les principes suivants constituent la base du décret sur les routes communales :

- 1° des procédures simplifiées, en ayant recours au maximum à des instruments existants;
- 2° une diminution des charges administratives;
- 3° la subsidiarité;
- 4° la clarté et la sécurité juridique;
- 5° des possibilités suffisantes de participation et de recours pour les tiers.

L'initiative décréte s'inscrit dès lors également dans le cadre de la modernisation des instruments et d'une autorité publique plus efficace. Les procédures doivent être simplifiées, sans compromettre la sécurité juridique. Les charges administratives sont réduites, tant pour les pouvoirs publics que pour le citoyen » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1847/1, pp. 7-8).

B.6.2. L'article 2 du décret attaqué contient une série de définitions :

« Pour l'application du présent décret, on entend par :

1° riverains : les propriétaires des parcelles riveraines d'une route communale ou traversées par une route communale;

2° gestion d'une route communale : l'entretien, la sauvegarde de l'accès et l'amélioration d'une route communale, ainsi que les mesures nécessaires de revalorisation des routes communales désaffectées;

3° envoi sécurisé : une des manières de signification suivantes :

a) lettre recommandée;

b) remise contre récépissé;

c) tout autre mode de signification autorisé par le Gouvernement flamand permettant d'établir avec certitude la date de signification;

4° département : le Département de la Mobilité et des Travaux publics (' Departement Mobiliteit en Openbare Werken ');

5° plan d'alignement communal : un plan graphique réglementaire fixant les limites actuelles et futures d'une ou plusieurs routes communales. Le plan d'alignement communal assigne une affectation publique aux terrains inclus ou à inclure dans la route communale;

6° route communale : une route publique qui relève de la gestion directe et immédiate de la commune, quel que soit le propriétaire du terrain;

7° contrevenant : la personne physique ou morale qui a commis l'infraction, l'a ordonnée ou y a apporté son concours;

8° arrêté de projet : un arrêté tel que visé à l'article 2, 10°, du décret du 25 avril 2014 relatif aux projets complexes;

9° alignement : la frontière actuelle ou future entre la voie publique et les propriétés riveraines, telle que fixée dans un plan d'alignement. A défaut d'un plan d'alignement, l'alignement est la frontière actuelle entre la voie publique et les propriétés riveraines;

10° route lente : une route communale destinée principalement à la circulation non motorisée;

11° déplacement d'une route communale : le remplacement d'une route communale à abolir ou d'une partie d'une route communale par une nouvelle route communale ou un nouveau tronçon routier;

12° modification d'une route communale : l'adaptation de la largeur du lit d'une route communale, à l'exclusion des travaux d'embellissement, d'équipement ou de réparation ».

B.6.3. L'article 3 du décret attaqué souligne l'importance de la mobilité douce et la politique que les communes doivent mener à cet effet :

« Le présent décret vise à sauvegarder et à améliorer la structure, la cohésion et l'accessibilité des routes communales, en particulier en vue de répondre aux besoins actuels et futurs en matière de mobilité douce.

Afin d'atteindre l'objectif visé au premier alinéa, les communes mènent une politique intégrée visant, entre autres :

1° le développement d'un réseau local de routes sûr;

2° la revalorisation et la protection d'un réseau ciblé de voies lentes, tant sur le plan récréatif que sur le plan fonctionnel ».

En vertu de l'article 4 du décret attaqué, dans le cadre de décisions relatives aux modifications du réseau routier communal, les principes suivants sont au moins pris en compte:

« 1° les modifications apportées au réseau routier communal sont toujours dans l'intérêt public;

2° la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale est une mesure exceptionnelle et dûment justifiée;

3° la sécurité routière et l'accès aux parcelles riveraines sont toujours pris en compte;

4° les modifications du réseau routier sont évaluées, si nécessaire, dans une perspective intercommunale;

5° les modifications du réseau routier sont évaluées en tenant compte de la fonction actuelle de la route communale, sans pour autant compromettre les besoins des générations futures. Notamment les besoins spatiaux des différentes activités sociétales sont considérés les uns par rapport aux autres et à un même moment ».

En vertu de l'article 6, les communes doivent respecter les objectifs et principes précités lorsqu'elles prennent des décisions concernant l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression de routes communales. Elles peuvent préciser, concrétiser et compléter ces objectifs et principes dans un cadre de politique communale, éventuellement lié à des plans d'action (article 7).

B.6.4. L'article 10 du décret attaqué réitère l'obligation de respecter ces principes, spécifiquement pour les décisions concernant l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression des routes communales. Le décret attaqué est fondé sur la prémisse selon laquelle une route communale peut uniquement être aménagée, modifiée, déplacée ou supprimée moyennant l'accord préalable du conseil communal (article 8). La largeur et l'emplacement des routes communales sont fixés par les communes dans un plan d'alignement communal (article 11). La procédure de fixation et de modification des plans d'alignement communaux est contenue dans les articles 16 à 19 du décret attaqué. L'article 12 règle les cas dans lesquels le plan d'alignement, sa modification ou la suppression d'une route communale sont adoptés en même temps qu'un plan d'exécution spatial, un arrêté relatif à un projet ou un permis d'environnement.

B.6.5. En vertu de l'article 11, § 1er, du décret du 3 mai 2019, les communes fixent en principe l'emplacement et la largeur des routes communales sur leur territoire dans les plans d'alignement communaux.

La procédure en vue de l'établissement d'un plan d'alignement communal est prévue par les articles 16 à 19 du décret :

« Art. 16. § 1er. Le collège des bourgmestre et échevins prend les mesures nécessaires à l'établissement des plans d'alignement communaux.

§ 2. Le plan d'alignement communal contient au moins les éléments suivants :

1° l'alignement actuel et futur de la route communale;

2° la mention cadastrale de la section, les numéros et la superficie des parcelles cadastrales et des biens immobiliers affectés;

3° les noms des propriétaires des parcelles cadastrales et des biens immobiliers affectés d'après les données cadastrales ou autres informations dont dispose l'administration communale.

Le plan d'alignement communal peut également fixer une zone de recul.

§ 3. Le cas échéant, le plan d'alignement comprend les éléments complémentaires suivants :

1° le calcul de la baisse ou de l'augmentation de valeur éventuelles des terrains par suite de l'aménagement, de la modification ou du déplacement d'une route communale conformément à l'article 28;

2° les conduites d'utilité publique qui se situeront sur propriété privée par suite de la modification ou du déplacement de la route communale.

§ 4. Le Gouvernement flamand peut arrêter des modalités de forme et de contenu du plan d'alignement communal.

Art. 17. § 1er. Le conseil communal fixe à titre provisoire le projet [de plan] d'alignement communal.

§ 2. Le collège des bourgmestre et échevins soumet le projet de plan d'alignement communal à une enquête publique qui est annoncée dans un délai d'ordre de trente jours de la fixation provisoire visée au paragraphe 1er, par au moins :

1° affichage à la maison communale et sur les lieux, au moins au début et à la fin du tronçon routier nouveau, modifié ou déplacé;

2° un avis sur le site internet de la commune ou dans le bulletin d'informations communal;

3° un avis au *Moniteur belge*;

4° une communication distincte, envoyée par lettre recommandée au domicile des propriétaires des biens immobiliers inclus dans le projet de plan d'alignement [communal];

5° une communication distincte aux communes voisines, si la route longe la frontière communale et fait partie d'une connexion transcommunale;

6° une communication distincte à la députation et au département;

7° une communication distincte aux gestionnaires des voies publiques raccordées à la route en question;

8° une communication distincte aux sociétés de transport en commun.

L'annonce, visée à l'alinéa premier, indique au moins :

1° le lieu où la décision de fixation provisoire et le projet de plan d'alignement communal peuvent être consultés;

2° les dates de début et de fin de l'enquête publique;

3° l'adresse à laquelle peuvent être envoyées ou déposées les éventuelles observations et objections, et les formalités à suivre à cette fin.

§ 3. Après l'annonce, le projet de plan d'alignement communal est disponible pour consultation à la maison communale pendant trente jours et publié sur le site internet de la commune.

§ 4. Les observations et objections sont transmises par voie écrite ou numérique à l'administration communale au plus tard le dernier jour de l'enquête publique.

Dans le délai visé au premier alinéa, la députation et le département fournissent à l'administration communale un avis sur la conformité du projet de plan d'alignement communal aux objectifs et principes visés aux articles 3 et 4. Si aucun avis n'est rendu dans ce délai, il peut être passé outre à l'obligation en matière d'avis.

§ 5. Le conseil communal fixe à titre définitif le plan d'alignement communal dans les soixante jours de la fin de l'enquête publique.

Lors de la fixation définitive du plan d'alignement communal seules des modifications basées sur ou découlant des observations et objections formulées lors de l'enquête publique peuvent être apportées au plan d'alignement communal fixé à titre provisoire.

La fixation définitive du plan d'alignement communal ne peut pas porter sur des parties du territoire non reprises au plan d'alignement communal fixé à titre provisoire.

§ 6. Si le plan d'alignement communal n'est pas fixé à titre définitif dans le délai visé au paragraphe 5, le projet de plan d'alignement communal devient caduc.

Art. 18. La décision du conseil communal de fixation définitive du plan d'alignement communal est immédiatement publiée sur le site internet de la commune et affichée à la maison communale et sur les lieux, au moins au début et à la fin du tronçon de route nouveau, modifié ou déplacé.

Le collège des bourgmestre et échevins informe par envoi sécurisé toute personne ayant soumis dans le cadre de l'enquête publique une prise de position, une observation ou une objection, de la décision du conseil communal de fixation définitive du plan d'alignement communal.

Dès sa fixation définitive le plan d'alignement communal, accompagné de la décision du conseil communal de fixation définitive, est transmis par envoi sécurisé au département et à la députation de la province dans laquelle la commune est située.

Art. 19. Si la commune n'est pas informée dans les trente jours d'un recours administratif organisé, tel que visé à l'article 24, la décision de fixation définitive du plan d'alignement communal est publiée par extrait au *Moniteur belge* et sur le site internet de la commune.

La décision prend effet quatorze jours après sa publication au *Moniteur belge*, sauf si la décision de fixation prévoit une autre date d'entrée en vigueur. En particulier, la décision de fixation peut stipuler que le plan d'alignement communal ne peut être mis en œuvre qu'à partir d'une date déterminée ou en fonction de l'introduction des demandes de permis d'environnement pour des actes urbanistiques ou de lotissement ».

B.6.6. L'article 13 du décret du 3 mai 2019 prévoit la possibilité, pour les communes, de considérer comme route communale les bandes de terrain dont il peut être démontré par toute voie de droit qu'elles ont été utilisées par le public au cours des 30 dernières années, ainsi que la possibilité d'incorporer dans le domaine public des bandes de terrain sans indemnité financière lorsque la commune a accompli depuis 30 ans déjà des actes de possession qui expriment clairement sa volonté de devenir propriétaire de l'assiette de la voirie :

« § 1er. Les bandes de terrain dont il peut être démontré par quelque moyen de droit que ce soit qu'elles ont été utilisées par le public au cours des trente dernières années peuvent être considérées comme route communale.

L'accessibilité des routes privées, visée à l'article 12septies, § 1er du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel ne constitue pas de preuve de l'utilisation depuis trente ans par le public.

§ 2. Le conseil communal qui, de sa propre initiative ou sur la base d'une requête, établit qu'une bande de terrain a été utilisée par le public au cours des trente dernières années, confie au collège des bourgmestre et échevins l'élaboration d'un plan d'alignement ainsi que la sauvegarde et la gestion de la route par le biais des instruments et des compétences de maintien prévus par le présent décret.

L'établissement par le conseil communal de l'utilisation par le public pendant trente ans entraîne de plein droit la constitution d'un droit public de passage.

§ 3. Aux fins du paragraphe 2, toute personne peut adresser une requête au président du conseil communal ou au collège des bourgmestre et échevins. Cette requête est présentée par écrit et contient un commentaire sur et les preuves nécessaires de l'utilisation par le public pendant trente ans.

§ 4. Si l'utilisation par le public pendant trente ans a été établie dans une décision judiciaire exécutoire, l'obligation d'établir un plan d'alignement et la constitution du droit public de passage découlent directement de cette décision.

§ 5. Si la commune a accompli depuis trente ans à l'égard d'une bande de terrain des actes de possession qui signalent clairement la volonté de la commune de devenir propriétaire du terrain de voirie, le conseil communal a le droit d'inclure cette bande de terrain dans le domaine public sans indemnité financière et sans appliquer l'article 28.

Aux fins du premier alinéa sont considérées comme des actes de possession, entre autres, la pose d'un revêtement permanent sur l'ensemble ou sur une partie substantielle de la route ou l'installation d'un éclairage public ».

B.6.7. En vertu de l'article 14 du décret attaqué, les routes communales ne peuvent être supprimées que par une décision administrative et elles ne peuvent pas disparaître à la suite d'un non-usage. Le conseil communal peut toutefois, s'il constate que le public ne l'a pas utilisée pendant 30 ans, procéder à la suppression expresse de la route communale :

« § 1er. Les routes communales ne peuvent être supprimées que par décision administrative en application du présent décret et ne peuvent l'être pour cause de non-utilisation.

§ 2. Toute personne a le droit de présenter à la commune une requête justifiant qu'une route communale, ou une partie de celle-ci, est affectée par une période de trente ans de non-utilisation par le public. La preuve est apportée sous forme d'une décision judiciaire ou par tout autre moyen de droit.

Le conseil communal qui, sur la base d'une requête visée au premier alinéa, établit qu'il y a non-utilisation par le public pendant trente ans, décide de l'opportunité de supprimer tout ou partie de la route communale, en tenant compte des objectifs et principes visés aux articles 3 et 4 et, le cas échéant, du cadre de politique communale et du cadre d'évaluation visés à l'article 6. L'éventuelle procédure de suppression est effectuée conformément à la section 3.

Si le conseil communal établit qu'il n'y a pas non-utilisation par le public pendant trente ans, il charge le collège des bourgmestre et échevins de sauvegarder le passage public par le biais des instruments et des compétences de maintien prévus par le présent décret ».

La procédure de suppression est réglée par les articles 20 à 23 du décret attaqué.

B.6.8. L'article 15 du décret attaqué règle la possibilité pour les communes de conclure un accord avec les propriétaires et utilisateurs de parcelles en vue de l'affectation permanente ou temporaire de bandes de terrain comme route communale.

B.6.9. En vertu de l'article 24 du décret du 3 mai 2019, un recours administratif organisé peut être introduit par les intéressés auprès du Gouvernement flamand contre la décision de la commune fixant définitivement un plan d'alignement. Ce recours suspend l'exécution de la décision attaquée. Le Gouvernement flamand peut annuler la décision sur la base des motifs énumérés à l'article 25, § 2, du décret :

« La décision du conseil communal de fixation définitive du plan d'alignement communal ou de suppression de la route communale ne peut être annulée que pour les motifs suivants :

1° incompatibilité avec le présent décret, en particulier avec les objectifs et principes visés aux articles 3 et 4;

2° incompatibilité avec les éventuels cadres de politique communale et d'évaluation visés à l'article 6 du présent décret;

3° non-respect d'une exigence formelle substantielle ».

B.6.10. La fixation définitive d'une route communale a pour effet d'imposer à la commune l'obligation juridique de procéder à la réalisation, à la sauvegarde et à la gestion de la route communale. Lorsqu'il s'agit d'une nouvelle route située sur des terrains privés, cet aménagement exige en principe l'acquisition par la commune des biens immobiliers concernés, si nécessaire par la voie d'une expropriation (article 26, § 2, et article 27). En cas de modification ou de déplacement d'une route communale sur un terrain privé, la fixation définitive du plan d'alignement vaut titre pour la constitution d'une servitude publique de passage (article 26, § 3). En vertu de l'article 29, un droit de préférence s'applique à l'égard des

riverains pour une partie inutilisée de la route communale par suite de sa modification, de son déplacement ou de sa suppression.

L'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale entraîne une baisse ou une augmentation de la valeur des terrains sur lesquels cette route est située. La baisse ou l'augmentation de valeur est établie par un géomètre-expert désigné par la commune, qui, en cas de contestation, forme une commission avec un géomètre-expert désigné par le propriétaire de la parcelle concernée (article 28). Le calcul de la baisse ou de l'augmentation de valeur doit figurer dans le projet du plan d'alignement (article 16, § 3, 1°).

B.6.11. Les articles 30 à 33 du décret attaqué règlent le bornage de la route communale. La gestion est réglée par les articles 34 à 36 du décret attaqué. L'article 37 du décret attaqué prévoit la création d'un registre des routes communales. Les articles 38 à 50 portent sur le « maintien ».

Quant au fond

B.7. Tant le moyen unique de la partie requérante dans l'affaire n° 7290 que les moyens des parties requérantes dans l'affaire n° 7361 comprennent un grand nombre de griefs, souvent répétitifs et redondants.

Pour autant que ces moyens satisfont aux exigences mentionnées en B.2.2, il apparaît de leur examen que la Cour doit se prononcer sur la constitutionnalité des aspects suivants du décret attaqué :

1. la clarté d'un certain nombre de notions et définitions (B.8.1 à B.9.3);
2. les principes qui doivent être pris en considération dans le cadre de décisions relatives à la modification du réseau routier communal (B.10.1 à B.10.4);
3. les plans d'alignement communaux (B.11.1 à B.16.2);

4. la réalisation des routes communales (B.17.1 à B.24.7);
5. la création et la suppression de routes communales en raison d'un usage ou d'un non-usage de longue durée (B.23.1 à B.27.5);
6. la possibilité de donner, par un accord, la destination de route communale à des bandes de terrain (B.28.1 à B.28.5);
7. le bornage (B.29.1 à B.29.3);
8. la gestion des routes communales (B.30.1 à B.30.6);
9. le droit « d'initiative » et le rôle des tiers dans le cadre de bandes de terrain désaffectées (B.31.1 à B.31.4);
10. le registre des routes communales (B.32.1 à B.32.5);
11. le « maintien » (B.33.1 à B.33.3);
12. les dispositions transitoires (B.34.1 à B.34.4);
13. les dispositions modificatives et abrogatoires (B.35.1 à B.35.2).

1. *Quant à la clarté de certaines définitions*

B.8.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7361 prennent un nombre considérable de griefs, répartis entre les différentes branches de leurs moyens, de la violation, par plusieurs dispositions du décret attaqué, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que ces dispositions manqueraient de précision et aboutiraient par conséquent à une « insécurité juridique inconstitutionnelle ».

B.8.2. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine : les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination sont applicables à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés, en ce compris ceux résultant des conventions internationales liant la Belgique.

B.8.3. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.8.4. Cette disposition de droit international ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'elle contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition attaquée.

B.8.5. Toute ingérence de l'autorité publique dans la jouissance du droit au respect des biens doit être prévue par une norme formulée de façon suffisamment précise pour permettre aux personnes concernées - en s'entourant, au besoin, de conseils éclairés - de prévoir, à un degré raisonnable dans les circonstances de la cause, les conséquences pouvant résulter d'un acte déterminé. Le niveau de précision requis dépend en grande partie du contenu de la mesure en question, du domaine qu'il est censé couvrir et du nombre et du statut de ceux à qui il est adressé (CEDH, grande chambre, 22 juin 2004, *Broniowski c. Pologne*, §§ 136-147; grande

chambre, 25 octobre 2012, *Vistiņš et Perepjolkins c. Lettonie*, §§ 95-97; 16 septembre 2014, *Plechkov c. Roumanie*, §§ 88-89; grande chambre, 5 septembre 2017, *Fábián c. Hongrie*, §§ 64-66).

B.9.1. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 7361 font valoir que la définition des notions de « riverains », d'« alignement », de « plan d'alignement communal », de « route communale », de « route lente », de « déplacement d'une route communale », de « modification d'une route communale » et de « gestion d'une route communale », mentionnées à l'article 2 du décret du 3 mai 2019, serait imprécise.

B.9.2. Il ne saurait se déduire des définitions données aux notions précitées figurant à l'article 2 du décret du 3 mai 2019 qu'elles pourraient violer d'une quelconque manière le droit de propriété tel qu'il est protégé par les normes de référence mentionnées en B.8.1. Une telle violation ne pourrait ressortir que de l'examen des règles concrètes dans lesquelles ces notions sont employées.

B.9.3. En ce qu'ils portent sur les définitions des notions précitées figurant à l'article 2 du décret attaqué, les griefs des parties requérantes sont dès lors joints à l'examen des autres griefs.

2. Quant aux principes qui doivent être pris en considération dans le cadre de décisions relatives à la modification du réseau routier communal (article 4)

B.10.1. La deuxième branche du moyen unique dans l'affaire n° 7290 et le premier grief de la deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 sont pris de la violation, par l'article 4 du décret attaqué, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Dans les deux affaires, les parties requérantes dénoncent le fait que l'article 4 du décret attaqué prévoit que les modifications du réseau routier communal doivent toujours poursuivre l'intérêt général. Les intérêts privés des propriétaires concernés n'interviendraient donc pas dans la balance des intérêts, contrairement à la balance des intérêts prévue dans le Code flamand de l'aménagement du territoire.

B.10.2. L'article 4 du décret attaqué dispose :

« Lors des décisions sur des modifications au réseau routier communal, les principes suivants sont au moins pris en compte :

1° les modifications apportées au réseau routier communal sont toujours dans l'intérêt public;

2° la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale est une mesure exceptionnelle et dûment justifiée;

3° la sécurité routière et l'accès aux parcelles riveraines sont toujours pris en compte;

4° les modifications du réseau routier sont évaluées, si nécessaire, dans une perspective intercommunale;

5° les modifications du réseau routier sont évaluées en tenant compte de la fonction actuelle de la route communale, sans pour autant compromettre les besoins des générations futures. Notamment les besoins spatiaux des différentes activités sociétales sont considérés les uns par rapport aux autres et à un même moment ».

B.10.3. Il n'est pas illégitime en soi que le législateur décentral attende de la commune qu'elle fasse, en tant qu'autorité publique, primer l'intérêt général dans le cadre de la balance des intérêts concernant le réseau routier communal, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires :

« Les décisions concernant un déplacement ou une suppression doivent toujours être mises en balance et motivées sur la base de l'intérêt général. Cette obligation est conforme à la jurisprudence du Conseil d'État, qui préconise aussi une balance des intérêts » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1847/1, p. 9).

Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la disposition précitée n'exclut par ailleurs nullement que des intérêts privés soient également pris en compte dans cette balance des intérêts, ainsi qu'il ressort également de l'utilisation de la locution « au moins » dans la partie liminaire de la disposition attaquée.

B.10.4. Le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa seconde branche, deuxième grief, ainsi que le moyen unique dans l'affaire n° 7290, en sa deuxième branche, reposent sur une prémisse erronée.

3. *Quant aux plans d'alignement communaux*

B.11.1. Le cinquième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 est pris de la violation, par l'article 17 du décret attaqué, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques. Selon les parties requérantes, l'article 17 du décret attaqué ne permet pas de savoir clairement qui sont les propriétaires des biens immobiliers dans le projet du plan d'alignement communal, ce qui a pour effet que les propriétaires affectés ne recevront pas de notification et risquent de ne pas pouvoir introduire un recours administratif dans les délais.

B.11.2. Il découle de l'article 17, § 2, 4°, du décret attaqué que l'enquête publique réalisée dans le cadre de la procédure d'alignement doit notamment être annoncée au moyen d'une « communication distincte, envoyée par lettre recommandée au domicile des propriétaires des biens immobiliers inclus dans le projet de plan d'alignement ». À la lumière de cette obligation, la Cour n'aperçoit pas en quoi cette disposition contiendrait une imprécision qui aurait pour effet que ces propriétaires ne sont pas informés ou, à plus forte raison, en quoi elle violerait les normes énumérées en B.10.1.

B.11.3. Le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa première branche, cinquième grief, n'est pas fondé.

En ce qui concerne l'absence d'évaluation des incidences

B.12.1. Le second grief de la deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la procédure de fixation du plan d'alignement ne prévoit pas d'évaluation des incidences, contrairement aux procédures prévues dans le cadre du Code flamand de l'aménagement du territoire ou dans le décret du 21 octobre 1997 « concernant la conservation de la nature et le milieu naturel ». Ce grief rejoint

la première branche du moyen unique dans l'affaire n° 7290, qui fait également référence, de manière générale, à l'absence d'évaluation des incidences.

B.12.2. Lorsqu'est invoquée une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, il faut en règle générale préciser quelles catégories de personnes doivent être comparées et en quoi les dispositions attaquées créeraient une différence de traitement discriminatoire.

Ces exigences sont dictées notamment par le souci d'offrir aux autres parties au procès la possibilité de répliquer aux arguments de la partie requérante, en sorte qu'il est indispensable de disposer d'un exposé clair et univoque des moyens.

B.12.3. Dans l'exposé de leurs moyens, les parties requérantes font référence, de manière générale, à la nécessité d'une évaluation des incidences. Elles mentionnent à cet égard un grand nombre d'incidences potentielles qui pourraient être évaluées et une liste non limitative d'autres procédures qui prévoient quant à elles d'établir l'une ou l'autre évaluation des incidences. Ces éléments ne permettent pas de déterminer avec une précision suffisante les catégories de personnes qui doivent être comparées entre elles et en quoi les dispositions attaquées établissent une différence de traitement qui serait discriminatoire.

B.12.4. En ce qu'ils sont pris de l'absence d'évaluation des incidences, le premier moyen dans l'affaire n° 7290, en sa première branche, et le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa seconde branche, deuxième grief, sont irrecevables.

En ce qui concerne la notification de la décision définitive concernant la fixation du plan d'alignement (article 18, alinéa 1er)

B.13.1. La troisième branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 est prise de la violation de l'article 16 de la Constitution, en ce que la procédure de recours administratif dirigé contre la décision de fixation d'un plan d'alignement offrirait une protection juridique insuffisante, ce qui entraînerait une restriction disproportionnée du droit de propriété. En vertu de l'article 18, alinéa 2, du décret attaqué, la décision du conseil communal est uniquement

notifiée à la personne ayant introduit une observation ou objection dans le cadre de l'enquête publique. La possibilité d'introduire un recours serait ainsi l'effet du hasard.

B.13.2. Ainsi qu'il a été dit en B.10.2, les propriétaires des biens immobiliers qui se trouvent dans le projet du plan d'alignement communal sont informés de l'enquête publique concernant ce projet par le biais d'une communication distincte envoyée par lettre recommandée à leur domicile (article 17, § 2, 4^o, du décret attaqué). Si, dans le cadre de l'enquête publique, ces propriétaires introduisent une prise de position, une observation ou une objection, ils sont personnellement informés, par un envoi sécurisé, de la décision du conseil communal concernant la fixation définitive du plan d'alignement communal (article 18, alinéa 2, du décret attaqué). Par ailleurs, la décision du conseil communal fixant définitivement le plan d'alignement communal doit être immédiatement publiée sur le site internet de la commune, après la fixation définitive, et être affichée à la maison communale et sur les lieux, au moins au début et à la fin du tronçon de route qui est nouveau, modifié ou déplacé (article 18, alinéa 1er, du décret attaqué).

Même lorsque le propriétaire d'un bien immobilier concerné ne visite pas les lieux ou que très sporadiquement, il est dès lors personnellement informé du fait que la procédure d'établissement d'un plan d'alignement communal a commencé et de la possibilité que le conseil communal prenne une décision de fixation définitive, de sorte que son droit d'introduire un recours administratif ou juridictionnel dans le délai prescrit est garanti.

Contrairement à ce que font valoir les parties requérantes dans l'affaire n° 7361, la possibilité dont disposent les propriétaires des biens immobiliers concernés n'est dès lors pas l'effet du hasard.

B.13.3. Le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa troisième branche, n'est pas fondé en ce qu'il porte sur l'article 18, alinéa 1er, du décret attaqué.

En ce qui concerne le recours administratif auprès du Gouvernement flamand (articles 24, 25 et 72)

B.14.1. La troisième branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 est également prise d'une violation par les articles 24, 25 et 72 du décret attaqué, en ce que la procédure de recours administratif n'offrirait pas suffisamment de garanties procédurales et limiterait dès lors le droit de propriété de manière disproportionnée. Les parties requérantes font valoir en particulier que la décision du conseil communal concernant l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale ne peut être annulée dans le cadre du recours administratif que pour des motifs spécifiques, ce qui limite de manière injustifiée la protection juridique. Les propriétaires qui sont confrontés à cette procédure seraient dès lors discriminés par rapport à ceux qui sont impliqués dans d'autres procédures, par exemple dans le cadre d'un permis d'environnement.

Ce grief rejoint la première branche du moyen unique dans l'affaire n° 7290, qui est notamment prise de la violation, par l'article 25, § 2, du décret attaqué, des articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. La partie requérante dans l'affaire n° 7290 critique le fait que, dans le cadre du recours administratif contre le plan d'alignement, le Gouvernement flamand ne peut annuler ce plan que pour un nombre limité de motifs, sans qu'il soit tenu compte de l'estimation correcte ou non de la moins-value. Un éventuel recours devant le Conseil d'État contre la décision du Gouvernement flamand ne peut, selon la partie requérante, être considéré comme un recours de pleine juridiction.

B.14.2. En ce que la troisième branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 ne fait référence que de manière générale à une absence de garanties procédurales, cette branche ne satisfait pas aux exigences mentionnées en B.2.2. Le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa troisième branche, n'est dès lors pas recevable dans cette mesure.

B.14.3. 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. Dès lors que les parties requérantes dans l'affaire n° 7361 n'exposent pas concrètement de quelle différence relative aux règles procédurales applicables découle la différence de traitement critiquée, le moyen ne satisfait en outre pas aux exigences mentionnées en B.2.2.

B.14.4. Le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa troisième branche, est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.15.1. L'article 13 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être distrait, contre son gré, du juge que la loi lui assigne ».

Le droit d'accès au juge serait vidé de tout contenu s'il n'était pas satisfait aux exigences du procès équitable, garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, par l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et par un principe général de droit. Par conséquent, lors d'un contrôle au regard de l'article 13 de la Constitution, il convient de tenir compte de ces garanties.

B.15.2. Le droit à une bonne administration de la justice, garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, suppose qu'une personne intéressée doit pouvoir soumettre une décision administrative à un organe juridictionnel indépendant et impartial disposant d'une pleine juridiction, établi « par la loi » et statuant dans un délai raisonnable.

En vertu de l'article 24 du décret attaqué, toute personne physique ou morale affectée ou susceptible d'être affectée, ou intéressée par la décision de fixation définitive du plan d'alignement communal ou de suppression de la route communale peut introduire contre cette décision un recours administratif organisé auprès du Gouvernement flamand. L'article 72 du décret attaqué insère dans le décret du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement » (ci-après : le décret du 25 avril 2014) un article 31/1, qui organise une procédure de recours administratif très analogue quant à la décision du conseil communal concernant

l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale dans le cadre du traitement d'une demande de permis d'environnement.

La décision du Gouvernement flamand dans le cadre de la procédure de recours administratif peut faire l'objet d'une demande de suspension et d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

B.15.3. Il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que celui-ci procède à un contrôle de pleine juridiction tant au regard de la loi qu'au regard des principes généraux du droit. Le Conseil d'État examine à cette occasion si la décision de l'autorité soumise à son contrôle est fondée en fait et si la décision n'est pas manifestement disproportionnée aux faits établis. Certes, le Conseil d'État ne peut substituer sa décision à celle de l'autorité concernée, mais lorsqu'il annule cette dernière décision, l'autorité publique est tenue de se conformer à l'arrêt du Conseil d'État : lorsque l'autorité prend une nouvelle décision, elle ne peut méconnaître les motifs de l'arrêt annulant la première décision.

B.15.4. L'article 25, § 2, du décret attaqué dispose que la décision du conseil communal de fixation définitive du plan d'alignement communal ou de suppression de la route communale ne peut être annulée que pour les motifs suivants :

« 1° incompatibilité avec le présent décret, en particulier avec les objectifs et principes visés aux articles 3 et 4;

2° incompatibilité avec les éventuels cadres de politique communale et d'évaluation visés à l'article 6 du présent décret;

3° non-respect d'une exigence formelle substantielle ».

L'article 31/1, § 5, du décret du 25 avril 2014, tel qu'il a été inséré par l'article 72 du décret attaqué, limite également les causes d'annulation aux trois motifs énumérés à l'article 25, § 2.

Le pouvoir de contrôle limité du Gouvernement flamand n'a cependant pas pour effet que le Conseil d'État ne puisse pas examiner les moyens qui ne sont pas fondés sur un des éléments énumérés. Selon le Conseil d'État, celui qui introduit un recours juridictionnel doit au préalable

épuiser toutes les possibilités procédurales garanties afin de préserver ses droits. Il apparaît toutefois que lorsqu'une partie requérante invoque des moyens qu'elle n'aurait en tout état de cause pas pu faire valoir au cours de la procédure de recours administratif, son recours est néanmoins recevable en ce qu'elle invoque de tels moyens (CE, 24 janvier 2019, n° 243.487).

B.15.5. En ce qu'ils sont pris de l'inconstitutionnalité des articles 25, § 2, et 72 du décret attaqué, le moyen unique dans l'affaire n° 7290, en sa première branche, et le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa troisième branche, ne sont pas fondés.

En ce qui concerne la mention obligatoire des conduites d'utilité publique (article 16, § 3, 2°)

B.16.1. Le cinquième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 est pris de la violation, par l'article 16, § 3, 2°, du décret attaqué, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, en ce que la base juridique permettant de poser des conduites d'utilité publique sur une propriété privée serait imprécise.

L'article 16, § 3, 2°, du décret attaqué dispose que le plan d'alignement doit, le cas échéant, contenir « les conduites d'utilité publique qui se situeront sur [une] propriété privée par suite de la modification ou du déplacement de la route communale ». L'article 20, § 3, 2°, du même décret contient une obligation analogue concernant les conduites d'utilité publique qui se situeront sur une propriété privée par suite de la suppression de la route communale.

B.16.2. Ni la formulation de cette disposition ni les travaux préparatoires ne permettent de déduire que le législateur décretaal aurait eu l'intention, par cette disposition, de déroger aux règles existantes qui sont applicables aux diverses conduites d'utilité publique. En ce que le cinquième grief de la première branche porte en réalité sur ces règles, il est irrecevable.

4. *Quant à la réalisation des routes communales*

En ce qui concerne le motif d'habilitation pour l'expropriation (article 27)

B.17.1. Le huitième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, en ce que l'article 27 du décret attaqué prévoit un motif d'habilitation pour l'expropriation, bien que le décret doive être neutre du point de vue du droit de propriété. Si le décret attaqué est réellement neutre du point de vue du droit de propriété, une expropriation n'est, selon les parties requérantes, par définition, jamais nécessaire.

B.17.2. L'expropriation offre à l'autorité publique la possibilité de disposer, pour des motifs d'utilité publique, de biens, en particulier immobiliers, qui ne peuvent être acquis par les voies ordinaires du transfert de propriété. L'article 16 de la Constitution dispose que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité. L'article 3 du décret du 24 février 2017 « relatif à l'expropriation d'utilité publique » (ci-après : le décret du 24 février 2017) le confirme également.

B.17.3. L'instance expropriante doit par conséquent poursuivre l'intérêt général lorsqu'elle exproprie. Ainsi qu'il est dit en B.10.2, l'article 4, 1°, du décret attaqué prévoit expressément que toutes les modifications du réseau routier communal doivent toujours poursuivre l'intérêt général.

Le fait qu'une route communale peut être située sur une propriété privée n'empêche pas que, dans une situation concrète, il puisse être nécessaire, dans l'intérêt général, que la commune devienne propriétaire de la bande de terrain sur laquelle la route communale est située. Ainsi qu'il ressort de l'article 27, alinéa 2, du décret attaqué, les expropriations doivent être effectuées conformément aux dispositions du décret du 24 février 2017. L'article 3 de ce décret fixe notamment les conditions d'expropriation suivantes :

« § 1er. Conformément à l'article 16 de la Constitution, une expropriation n'est possible que pour cause d'utilité publique. Si l'expropriation sert également un intérêt privé, elle ne peut être réalisée que dans la mesure où l'utilité publique prévaut.

§ 2. Conformément à l'article 16 de la Constitution, une expropriation n'est possible que si une base juridique légale ou décrétaie explicite est prévue.

§ 3. Conformément à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme, une expropriation n'est possible que si elle est nécessaire. Cette nécessité d'expropriation concerne cumulativement les trois éléments suivants :

- 1° l'objectif de l'expropriation;
- 2° l'expropriation comme moyen;
- 3° l'objet de l'expropriation.

§ 4. L'expropriation n'est possible que si les procédures arrêtées selon le présent décret ont été suivies.

§ 5. Conformément à l'article 16 de la Constitution, une expropriation n'est possible que moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 10, § 1er, du décret du 24 février 2017 dispose que, dans chaque arrêté d'expropriation, il convient notamment de mentionner la nécessité spécifique de l'expropriation :

« L'instance expropriante établit une décision d'expropriation provisoire qui, sous peine de nullité, comprend les éléments suivants :

- 1° la description des biens immobiliers à exproprier ou les droits réels à exproprier;
- 2° la mention de l'instance expropriante;
- 3° la base juridique de l'expropriation;
- 4° la description de l'objectif de l'expropriation d'utilité publique;
- 5° la description et la motivation de la nécessité d'expropriation;
- 6° le délai de négociation à l'amiable ».

Le fait que l'article 26, § 2, alinéa 2, du décret attaqué prévoit la possibilité de conclure un accord de servitude publique avec les propriétaires des terrains sur lesquels est située la route communale n'empêche pas que l'expropriation puisse être nécessaire dans un cas concret en vue de réaliser la route communale, par exemple lorsque ni l'acquisition à l'amiable de la bande de terrain ni un tel accord ne s'avèrent possibles.

B.17.4. Le grief n'est pas fondé.

En ce qui concerne la différence de traitement entre les propriétaires de bandes de terrain sur lesquelles une nouvelle route communale est aménagée et les propriétaires de bandes de terrain concernés par le déplacement ou la modification d'une route communale existante (articles 26 et 28)

B.18.1. Dans la première branche de son moyen unique, la partie requérante dans l'affaire n° 7290 dénonce notamment le fait que l'article 26 du décret attaqué établit une différence de traitement injustifiée entre le propriétaire d'une parcelle sur laquelle est aménagée une nouvelle route communale et le propriétaire d'une parcelle sur laquelle une route communale existante est modifiée ou déplacée. Dans le premier cas, la commune est en principe tenue d'acquiescer le terrain nécessaire, éventuellement sous la forme d'une expropriation, ce qui ouvre au propriétaire un droit à une indemnisation intégrale. En outre, le propriétaire a la possibilité dans ce cas d'introduire auprès d'un juge un recours de pleine juridiction. Dans le second cas, la fixation du plan d'alignement entraîne la constitution automatique d'une servitude publique de passage, laquelle ne donne droit au propriétaire qu'à une indemnité représentant la baisse de la valeur du terrain, qui, de surcroît, compenserait insuffisamment les effets réels de la servitude.

B.18.2. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.18.3. L'article 26 du décret attaqué dispose qu'en cas d'aménagement d'une nouvelle route communale, la commune a en principe une obligation d'acquisition. En cas de déplacement ou de modification d'une route communale sur un domaine privé, une telle

obligation d'acquisition ne s'applique pas, mais la fixation définitive du plan d'alignement vaut titre de constitution d'une servitude publique de passage.

B.18.4. Le déplacement d'une route communale est défini comme étant « le remplacement d'une route communale à abolir ou d'une partie d'une route communale par une nouvelle route communale ou un nouveau tronçon routier » (article 2, 11°, du décret attaqué). Il peut être déduit de cette définition qu'un déplacement peut être subdivisé en, d'une part, la suppression d'une route existante ou d'un tronçon routier existant et, d'autre part, l'aménagement d'une nouvelle route ou d'un nouveau tronçon routier.

La Cour n'aperçoit pas pourquoi, à l'égard du propriétaire de la bande de terrain sur laquelle cette nouvelle route ou ce nouveau tronçon routier sera situé, la commune n'aurait pas d'obligation d'acquisition, alors que cette obligation s'impose dans le cas du propriétaire d'une bande de terrain sur laquelle est aménagée une nouvelle route communale qui ne résulte pas d'un déplacement. Le fait que l'aménagement du nouveau tronçon est la conséquence de la suppression d'une route existante n'est pas un critère pertinent susceptible de justifier une différence de traitement entre les propriétaires de bandes de terrain sur lesquelles un nouveau tronçon routier est aménagé.

B.18.5. Le moyen est fondé en ce qu'il porte sur une différence de traitement entre les propriétaires d'une bande de terrain sur laquelle une nouvelle route au sens de l'article 26, § 2, du décret attaqué est aménagée et les propriétaires de la bande de terrain sur laquelle le nouveau tracé d'une route communale déplacée est aménagé.

Dans l'interprétation selon laquelle il est uniquement applicable à l'aménagement d'une nouvelle route communale qui ne résulte pas du déplacement d'une route communale, l'article 26, § 2, du décret attaqué viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.18.6. La disposition attaquée peut cependant aussi être interprétée d'une autre manière. Ainsi qu'il est dit en B.18.4, le déplacement de la route communale visé à l'article 2, 11°, du décret attaqué est défini comme étant le « remplacement d'une route communale à abolir ou d'une partie d'une route communale par une nouvelle route communale ou un nouveau tronçon routier ». Dans l'interprétation selon laquelle il est également applicable aux nouvelles routes

communales ou aux nouveaux tronçons routiers mentionnés à l'article 2, 11°, l'article 26, § 2, du décret attaqué ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution. Dans cette interprétation, le moyen n'est pas fondé.

B.18.7. Il résulte également de ce qui est exposé en B.18.4 que la Cour n'aperçoit pas pourquoi, contrairement à l'aménagement d'une nouvelle route communale, le déplacement de la route communale devrait constituer un titre en vue de la constitution d'une servitude publique de passage. En effet, il découle expressément de l'article 9 du décret attaqué qu'en cas de déplacement d'une route communale, le tracé existant reste ouvert, jusqu'à ce que le nouveau tracé soit ouvert au public.

Par conséquent, les mots « ou de déplacement » doivent être annulés à l'article 26, § 3, du décret du 3 mai 2019.

B.19.1. La modification d'une route communale est définie comme étant « l'adaptation de la largeur du lit d'une route communale, à l'exclusion des travaux d'embellissement, d'équipement ou de réparation » (article 2, 12°, du décret attaqué).

L'article 4, 2°, du décret attaqué prévoit que la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale constituent une mesure exceptionnelle. Les travaux préparatoires font aussi apparaître clairement, d'une part, que le législateur décrétoal avait l'intention de conserver et de revaloriser au maximum le réseau routier existant (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1847/1, p. 8) et, d'autre part, qu'une partie du réseau routier communal existant est située sur des bandes de terrain dont la commune n'est pas propriétaire (*ibid.*, p. 29). Eu égard à ces considérations, il n'est pas déraisonnable qu'en cas de modification d'une route communale existante, le législateur décrétoal n'impose pas d'obligation d'acquisition, contrairement à ce qui est le cas pour l'établissement d'une nouvelle route communale. Le fait que, dans ces hypothèses, une partie de la route existante se situe déjà sur une bande de terrain dont la commune n'est pas propriétaire permet en outre de supposer qu'il sera, dans ces hypothèses, généralement plus difficile aussi de démontrer la nécessité d'une expropriation.

B.19.2. La Cour doit encore examiner si la disposition attaquée n'entraîne pas de restrictions disproportionnées du droit de propriété.

B.19.3. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.19.4. La constitution, au moyen d'un plan d'alignement communal, d'une servitude publique de passage, emportant une interdiction de bâtir, constitue une ingérence dans le droit de propriété.

B.19.5. Le seul fait que l'autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a pas pour conséquence qu'elle soit tenue à indemnisation.

Ainsi, l'établissement, par ou en vertu d'une disposition législative, d'une restriction du droit de propriété dans l'intérêt général ne confère pas, en principe, au propriétaire du fonds servant un droit à réparation (Cass., 16 mars 1990, *Pas.*, 1990, I, n° 427; CEDH, 25 juin 2015, *Couturon c. France*, §§ 34 à 43).

De même, « lorsqu'une mesure de réglementation de l'usage des biens est en cause, l'absence d'indemnisation est l'un des facteurs à prendre en compte pour établir si un juste équilibre a été respecté, mais elle ne saurait, à elle seule, être constitutive d'une violation de l'article 1 du Protocole n° 1 » (voir notamment CEDH, grande chambre, 29 mars 2010, *Depalle c. France*, § 91; 26 avril 2011, *Antunes Rodrigues c. Portugal*, § 32).

En cas d'atteinte excessive au droit au respect des biens, cette charge ne saurait toutefois être imposée à un propriétaire sans une indemnisation raisonnable de la perte de valeur de la parcelle (CEDH, 19 juillet 2011, *Varfis c. Grèce*).

B.19.6. C'est au législateur compétent qu'il appartient de déterminer les cas dans lesquels une restriction du droit de propriété peut donner lieu à une indemnité et les conditions auxquelles cette indemnité peut être octroyée, sous réserve du contrôle exercé par la Cour quant au caractère raisonnable et proportionné de la mesure prise.

B.20.1. Par l'article 28 du décret du 3 mai 2019, le législateur décretaal a prévu que la modification d'une route communale, par l'imposition d'une servitude de passage, donne lieu à une baisse ou à une augmentation de la valeur des terrains sur lesquels la route communale est située :

« § 1er. L'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale entraîne une baisse ou une augmentation de la valeur des terrains sur lesquels la route communale est située.

L'indemnité de baisse de valeur est due par la commune au propriétaire du terrain en question. L'indemnité d'augmentation de valeur est due par le propriétaire du terrain en question et revient à la commune.

Les premier et deuxième alinéas s'appliquent sans préjudice de l'application de l'article 13, § 5.

§ 2. La baisse ou l'augmentation de valeur est établie par un géomètre-expert désigné par la commune. En cas de contestation par le propriétaire, la baisse ou l'augmentation de valeur est établie par une commission composée du géomètre-expert désigné par la commune et d'un géomètre-expert désigné par le propriétaire.

Le calcul de la baisse ou de l'augmentation de valeur tient compte, entre autres, de la différence de valeur vénale, de l'égalité de traitement des citoyens devant les charges publiques imposées dans le cadre de l'intérêt général, des servitudes publiques et privées existantes et des décisions publiques en vigueur concernant l'occupation des sols.

L'augmentation de valeur est réputée nulle si la route communale a disparu dans les faits, suite à l'aménagement d'infrastructures par ou pour le compte des autorités ou parce que la route communale a été bâtie en vertu d'une autorisation légalement valide et non échue, accordée avant le 1er septembre 2019.

Les baisses et les augmentations de valeur résultant de modifications ou de déplacements d'une route communale sur un bien d'un seul propriétaire par suite de l'application du présent décret sont réputées se neutraliser.

§ 3. Le conseil communal peut affiner et compléter les principes et dispositions du paragraphe 2 dans un règlement ou un cadre de référence général, tout en garantissant le respect du contradictoire.

§ 4. Le présent article ne porte pas préjudice à la possibilité pour l'autorité délivrant l'autorisation d'imposer la charge de transfert gratuit des routes et des dépendances publiques mentionnées dans la demande d'autorisation et des terrains sur lesquels elles sont ou seront aménagées, visée à l'article 75, alinéa 3 du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement ».

B.20.2. L'article 28 est justifié comme suit dans les travaux préparatoires :

« En cas de modification, de déplacement ou dans l'hypothèse exceptionnelle de la suppression d'une route communale, il peut y avoir une baisse ou une augmentation de la valeur des terrains sur lesquels la route communale est située. Lorsque les parties inutilisées de la route communale retournent en pleine propriété aux riverains ensuite de la modification, du déplacement ou de la suppression de la route, le prix d'achat en tient compte (voy. l'article 29). La situation est évidemment différente lorsque l'assiette est une propriété privée. Tel est actuellement encore le cas pour de nombreux chemins vicinaux qui ont été fixés dans l'Atlas des chemins vicinaux. Il s'agit donc ici d'un droit public de passage dont est grevé le fonds privé. La suppression de ce passage public donne lieu à une plus-value, certainement si cette suppression fait apparaître des possibilités de construction ou de développement immobilier qui n'existaient pas avant celle-ci. Dans la loi sur les chemins vicinaux, cette situation est réglée par la ' valeur de convenance ', montant que les propriétaires des terrains doivent payer à la commune pour la suppression, le déplacement ou la modification du tracé d'un chemin vicinal. Cette réglementation obsolète et la doctrine laissent peu de marge, voire aucune, pour prendre en compte les situations spécifiques. Par ailleurs, la discussion autour du montant dû en vertu de l'éventuelle ' valeur de convenance ' ne débute qu'à la fin de la procédure, ce qui peut mener à une impasse dans le dossier.

Cet article contient pour cette raison de nouvelles dispositions qui fixent les modalités selon lesquelles les communes doivent régler la question des moins-values et des plus-values. Il est conseillé de fixer ces montants de manière objective et le plus tôt possible dès le début de la procédure, de manière à ce que les citoyens connaissent clairement les conséquences financières d'éventuels déplacements ou suppressions. Le calcul de l'éventuelle moins-value ou plus-value figure dans le projet de plan d'alignement communal ou dans le projet de plan graphique de suppression d'une route communale, et fait ainsi aussi l'objet de l'enquête publique (voy. l'article 16, § 3, et 20, § 3).

La moins-value ou la plus-value est toujours fixée par un géomètre-expert pour le compte de la commune. Le paragraphe 2 fixe en outre les principes dont il faut tenir compte pour fixer la moins-value ou la plus-value. Il peut également être tenu compte de situations spécifiques dans lesquelles l'autorité a, par le passé, pris certaines décisions, comme la délivrance de permis de bâtir ou de lotir ou l'aménagement de voies, de canaux ou de lignes de chemins de fer, et dans lesquelles les chemins vicinaux ont disparu *de facto*. Dans ces hypothèses, il est difficile de parler de plus-value au moment où ces voies sont supprimées sur le plan purement administratif.

Le point de départ général est qu'une suppression donne lieu à une plus-value sur le bien. Dans le cadre de modifications ou de déplacements, il arrive souvent qu'un tracé modifié devienne plus long ou plus court sur une parcelle ou sur un groupe de parcelles appartenant au même propriétaire, ce qui implique qu'en réalité, il n'y a pas de moins-value ou de plus-value. Dans ce cas, les baisses ou augmentations de valeur sont réputées se compenser » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1847/1, pp. 29-30).

B.20.3. Il peut être déduit des travaux préparatoires précités que l'indemnité porte sur la plus-value ou la moins-value de la parcelle sur laquelle se trouve la route communale, et pas seulement sur la plus-value ou la moins-value de la bande de terrain concernée par la

modification de la route communale. Ensuite, il peut être inféré de l'article 28, § 2, alinéa 2, du décret attaqué, ainsi que des travaux préparatoires mentionnés en B.20.2 que le législateur décréte entend que la moins-value ou la plus-value soit fixée le plus concrètement possible, en tenant compte de toutes les circonstances, dont, notamment, les éléments énumérés à l'article 28, § 2, alinéa 2.

B.20.4. Conformément à l'article 28 du décret attaqué, le calcul de l'éventuelle moins-value ou plus-value des terrains à la suite de l'aménagement, de la modification ou du déplacement doit, en vertu de l'article 16, § 3, 1°, être mentionné dans le plan d'alignement communal. En vertu de l'article 17, §§ 1er et 2, le projet du plan d'alignement communal est fixé à titre provisoire par le conseil communal, après quoi il est soumis à une enquête publique qui est annoncée notamment par « une communication distincte, envoyée par lettre recommandée au domicile des propriétaires des biens immobiliers inclus dans le projet de plan d'alignement ». Les articles 20 et 21 du décret attaqué comportent des prescriptions analogues concernant la décision de supprimer une route communale et la plus-value qui peut en résulter.

Le propriétaire qui est confronté à une moins-value ou plus-value est donc informé du calcul de celle-ci, tel qu'il a été établi par le géomètre-expert désigné par la commune, à un stade précoce de la procédure, à savoir dans le cadre de l'enquête publique. En vertu de l'article 28, § 2, alinéa 1er, du décret attaqué, ce propriétaire a la possibilité de contester ce calcul, auquel cas la moins-value ou la plus-value est fixée par une commission composée du géomètre-expert désigné par la commune et d'un géomètre-expert désigné par le propriétaire. Le fait que la moins-value ou la plus-value est en premier lieu fixée par un géomètre-expert désigné par la commune s'inscrit dans la préparation du projet du plan d'alignement ou du plan graphique de suppression d'une route communale et permet au conseil communal de décider de la fixation de ce plan en connaissance de cause, y compris en ce qui concerne les répercussions éventuelles sur les finances communales.

Comme le relève le Gouvernement flamand, il résulte de la formulation de l'article 28, § 1er, alinéa 1er, du décret attaqué et du fait que l'estimation doit déjà figurer dans le plan d'alignement que l'indemnité de moins-value ou de plus-value est exigible au moment de l'établissement de la servitude, en d'autres termes, au moment de la fixation définitive du plan d'alignement.

Étant donné que le droit à l'indemnisation d'une moins-value ou d'une plus-value est un droit civil au sens de l'article 144 de la Constitution, le propriétaire concerné dispose d'un droit d'accès au juge civil, qui statue en pleine juridiction sur le litige et peut dès lors également réformer la décision de la commission des deux géomètres-experts.

B.20.5. Il découle de ce qui précède que les articles 26 et 28 du décret attaqué n'imposent pas aux propriétaires des parcelles concernées par la modification d'une route communale des restrictions disproportionnées au droit de propriété et que la différence de traitement à l'égard des propriétaires des parcelles sur lesquelles une nouvelle route communale est établie n'a pas d'effets disproportionnés pour les propriétaires des parcelles concernées par la modification d'une route communale.

Dans cette mesure, le moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne la possibilité pour les tiers d'imposer la réalisation (article 26)

B.21.1. Le septième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 est pris de la violation, par l'article 26 du décret attaqué, des normes énumérées en B.4.4, en ce qu'en vertu de la disposition attaquée, une obligation de réalisation repose sur la commune lorsqu'une route communale est fixée. Selon les parties requérantes, il s'ensuit que des tiers pourraient imposer la réalisation d'une route communale, même sur des propriétés privées, sans que cette possibilité soit limitée dans le temps ou entourée de garanties suffisantes quant à la participation des propriétaires. Selon elles, il en résulte une différence de traitement injustifiée à l'égard des propriétaires qui sont confrontés à des procédures fondées sur le décret du 24 février 2017 ou sur le décret du 28 mars 2014 « relatif à la rénovation rurale ».

B.21.2. Ni en ce qui concerne le décret du 28 mars 2014 ni en ce qui concerne le décret du 24 février 2017, les parties requérantes n'exposent concrètement en quoi ceux-ci offriraient davantage de garanties, et en particulier en quoi ces décrets obligeraient l'autorité publique à réaliser l'expropriation dans un délai déterminé. Par conséquent, il n'est pas satisfait aux exigences mentionnées en B.2.2.

B.21.3. Le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa première branche, septième grief, est irrecevable.

En ce qui concerne le droit de préférence (article 29)

B.22.1. Dans le dixième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes dénoncent le fait que le droit de préférence prévu dans l'article 29 du décret attaqué n'est pas réglé de manière suffisamment précise. Selon elles, la notion de « partie inutilisée de la route communale » donne l'impression qu'il s'agit de parties qui n'ont jamais été utilisées.

L'article 29 du décret attaqué dispose :

« Sans préjudice de l'application du droit de rétrocession visé à l'article 65 du Décret flamand sur les Expropriations du 24 février 2017, une partie inutilisée de la route communale, par suite de sa modification, de son déplacement ou de sa suppression, peut de préférence être restituée en pleine propriété aux riverains.

Le collège des bourgmestre et échevins informe les riverains par envoi sécurisé de la modification, du déplacement ou de la suppression d'une route communale en vue d'exercer le droit de préférence.

Les riverains souhaitant acheter cette partie de route inutilisée en informent le collège des bourgmestre et échevins dans les six mois suivant la signification. Ils s'engagent à payer soit la propriété, soit la plus-value s'ils sont propriétaires du terrain. La subvention est calculée de la manière visée à l'article 28, §§ 2 et 3.

Si les riverains renoncent à leur droit de préférence ou ne présentent pas leur demande dans le délai légal, l'assiette de voirie peut être aliénée de la manière prescrite pour la vente des terrains communaux ».

Il ressort clairement du texte de cette disposition qu'elle s'applique aux bandes de terrain qui, après la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale, ne sont plus utilisées comme route communale.

B.22.2. Le premier moyen, en sa première branche, dixième grief, n'est pas fondé.

5. Quant à la création et à la suppression de routes communales en raison d'un usage ou d'un non-usage de longue durée

En ce qui concerne la condition de l'usage trentenaire (article 13)

B.23.1. Le troisième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 est pris de la violation, par l'article 13 du décret attaqué, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'en vertu de l'article 13 du décret attaqué, une servitude publique peut être constituée, alors que la condition de l'« utilisation par le public » ne répond pas aux exigences qui découlent de la jurisprudence de la Cour de cassation en ce qui concerne la prescription fondée sur le Code civil.

B.23.2. L'article 13, §§ 1er à 4, du décret attaqué dispose :

« § 1er. Les bandes de terrain dont il peut être démontré par quelque moyen de droit que ce soit qu'elles ont été utilisées par le public au cours des trente dernières années peuvent être considérées comme route communale.

L'accessibilité des routes privées, visée à l'article 12septies, § 1er du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel ne constitue pas de preuve de l'utilisation depuis trente ans par le public.

§ 2. Le conseil communal qui, de sa propre initiative ou sur la base d'une requête, établit qu'une bande de terrain a été utilisée par le public au cours des trente dernières années, confie au collège des bourgmestre et échevins l'élaboration d'un plan d'alignement ainsi que la sauvegarde et la gestion de la route par le biais des instruments et des compétences de maintien prévus par le présent décret.

L'établissement par le conseil communal de l'utilisation par le public pendant trente ans entraîne de plein droit la constitution d'un droit public de passage.

§ 3. Aux fins du paragraphe 2, toute personne peut adresser une requête au président du conseil communal ou au collège des bourgmestre et échevins. Cette requête est présentée par écrit et contient un commentaire sur et les preuves nécessaires de l'utilisation par le public pendant trente ans.

§ 4. Si l'utilisation par le public pendant trente ans a été établie dans une décision judiciaire exécutoire, l'obligation d'établir un plan d'alignement et la constitution du droit public de passage découlent directement de cette décision ».

B.23.3. Selon la jurisprudence de la Cour de cassation « un droit de passage sur un domaine privé peut être obtenu en tant que servitude d'utilité publique au profit des habitants de la commune et de tous intéressés par un usage trentenaire continu et ininterrompu, public et non ambigu d'une parcelle de terrain par chacun, pour la circulation publique, à condition que cette utilisation de la parcelle se fasse dans cet objectif et ne repose pas sur une simple tolérance du propriétaire du bien sur lequel le passage est exercé » (Cass., 13 mai 2011, C.10.0045.N).

B.23.4. Il ressort de la disposition attaquée et des travaux préparatoires que l'usage public trentenaire qui permet de constater la constitution d'un droit public de passage doit être apparent, clair et non ambigu :

« L'usage public en question doit être clair et non ambigu, mais il suffit que le public ait utilisé ouvertement la route et le fasse encore. Cette solution semble à première vue contraire au principe selon lequel les servitudes discontinues peuvent uniquement être établies en vertu d'un titre mais, selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, la mutation au profit d'une commune doit être considérée comme un droit *sui generis*, auquel l'article 691 du Code civil n'est pas applicable (Cass. 28 juillet 1854, *Pas.* 1854, p. 421; Cass. 18 mars 1870, *Pas.* 1870, p. 153, procureur général LECLERCQ, Cass. 19 décembre 1895, *Pas.* 1896, p. 48, avis du procureur général MESDACH DE TER KIELE; Cass. 18 janvier 1912, *Pas.* 1912, p. 86; Cass. 22 avril 1983, *Pas.* 1983, p. 948).

Les règles peuvent porter sur un chemin privé existant, mais également sur un tronçon qui n'était pas un chemin privé mais qui est progressivement utilisé par le public, par exemple dans le cadre d'un déplacement de fait d'une route existante.

Il convient d'observer qu'il faut que l'usage public porte sur les trente dernières années : pour des raisons de sécurité juridique et de preuve, il ne suffit pas qu'un tronçon ait 'à un moment donné' été utilisé durant trente ans par le public » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1847/1, p. 23);

et

« La décision du conseil communal de prendre des mesures dans le cadre d'un usage public trentenaire en vue de la pérennisation, de la préservation et de la gestion de la route aboutit à l'établissement d'un plan d'alignement, dans le cadre duquel la protection juridique prévue par la présente proposition de décret est applicable.

Le fait qu'un droit public de passage soit établi de plein droit sur la base de la décision précitée ne donne pas lieu à une obligation d'indemnisation, étant donné que les servitudes d'utilité publique ne donnent lieu à compensation que si elles excèdent le risque social normal. Étant donné que le propriétaire a autorisé durant trente ans ou plus un usage public, il ne saurait s'agir d'un dépassement du risque social normal » (*ibid.*, pp. 24-25).

B.23.5. Bien que, par les articles 13 et 14 du décret attaqué, le législateur décréte ait eu l'intention de mettre en place des règles autonomes en matière de prescription, en particulier en donnant à la commune la possibilité de décider elle-même de l'existence d'un usage public trentenaire (*ibid.*, p. 24), il ne ressort pas des travaux préparatoires que le législateur décréte ait également eu l'intention de déroger aux critères de cet usage public qui peuvent être inférés de la jurisprudence précitée de la Cour de cassation. Afin de préciser les conditions que doit remplir l'usage public au sens de l'article 13 du décret attaqué, doit satisfaire, le législateur décréte se réfère en outre à cette jurisprudence.

B.23.6. Le premier moyen, en sa première branche, troisième grief, concernant la mise en œuvre de la condition d'un usage public est fondé sur une prémisse erronée et n'est dès lors pas fondé.

En ce qui concerne la possibilité dont dispose la commune de juger elle-même de l'absence d'usage public de longue durée et les garanties procédurales (articles 13 et 14)

B.24.1. La première branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 7361 est prise de la violation, par les articles 13, § 2, et 14, § 2, du décret attaqué, des articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 144 de la Constitution, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le droit d'accès au juge, avec le principe de l'autorité de la chose jugée de la décision judiciaire, avec le principe de la séparation des pouvoirs, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de confiance, et avec le principe de l'impartialité comme principe de bonne

administration, en ce que le conseil communal a la possibilité de faire, unilatéralement et sans entendre les propriétaires concernés, un constat consistant à considérer une bande de terrain en tant que route communale ou à supprimer une route communale. Dans le troisième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes dénoncent le fait qu'en vertu de l'article 13 du décret attaqué, une servitude publique puisse être constituée, éventuellement même à l'initiative d'un tiers, sans que le propriétaire de la parcelle concernée doive être entendu.

B.24.2. Bien que la Cour ne soit pas compétente pour procéder à un contrôle direct au regard de l'article 144 de la Constitution, du droit d'accès au juge et des autres dispositions énumérées en B.24.1, elle est néanmoins compétente pour procéder à un contrôle des dispositions attaquées au regard des articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions constitutionnelles et internationales précitées.

B.24.3. L'article 144 de la Constitution dispose :

« Les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Toutefois, la loi peut, selon les modalités qu'elle détermine, habiliter le Conseil d'État ou les juridictions administratives fédérales à statuer sur les effets civils de leurs décisions ».

B.24.4. L'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit d'accès à une instance judiciaire indépendante et impartiale pour la détermination des droits et obligations de caractère civil du justiciable. L'article 144 de la Constitution garantit que les contestations qui ont pour objet des droits civils sont exclusivement du ressort des tribunaux.

Ces dispositions n'empêchent pas les autorités, dans le cas présent le conseil communal, de prendre une décision relative à un droit civil, pour autant qu'un recours puisse être exercé contre cette décision devant un tribunal du pouvoir judiciaire.

B.24.5. Le constat d'usage ou non par le public pendant 30 ans qu'effectue le conseil communal conformément à l'article 13, § 2, ou le constat de non-usage pendant 30 ans établi

conformément à l'article 14, § 2, du décret attaqué, peuvent être contestés devant le juge compétent.

B.24.6. Lorsqu'il constate l'usage ou le non-usage pendant 30 ans, le conseil communal est tenu de respecter les principes de bonne administration, dont le délai raisonnable, l'obligation de motivation et l'obligation de minutie. Ce dernier principe exige en particulier de l'autorité qu'elle prenne ses décisions en connaissance de cause et sur la base d'une préparation minutieuse, ce qui requiert que soient recueillies suffisamment d'informations au sujet de la situation réelle. Le fait que, dans le cadre du constat de l'usage ou du non-usage public pendant 30 ans, le décret attaqué ne prévoit pas l'organisation d'une enquête publique ni une obligation d'audition des propriétaires concernés n'empêche pas que le respect des principes de bonne administration puisse exiger qu'une sorte de consultation des intéressés ait encore lieu (voy. également en ce sens CE, 26 mai 2011, n° 213.481).

Du reste, une fois qu'il a constaté l'usage public trentenaire, le conseil communal confie au collège des bourgmestre et échevins la mission d'élaborer un plan d'alignement, en vertu de l'article 13, § 2, alinéa 1er, du décret attaqué. Lorsque le conseil communal constate qu'il y a eu non-usage pendant 30 ans et qu'il estime opportun de supprimer tout ou partie de la route communale, cette suppression doit être effectuée conformément à la procédure prévue dans la section 3, en vertu de l'article 14, § 2, alinéa 2. Tant le projet de plan d'alignement que le projet de plan graphique de suppression d'une route communale sont soumis à une enquête publique, comportant les garanties de participation du public y relatives. Les annonces effectuées dans le cadre de l'enquête publique ou la sauvegarde du passage public par le collège des bourgmestre et échevins, conformément à l'article 14, § 2, alinéa 3, permettent en outre aux intéressés de prendre connaissance du constat fait par le conseil communal, de sorte qu'ils peuvent contester ce constat en justice, ainsi qu'il est mentionné en B.24.5.

B.24.7. Le second moyen dans l'affaire n° 7361, en sa première branche, et le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa première branche, troisième grief, ne sont pas fondés en ce qu'ils portent sur les violations invoquées en B.24.1.

En ce qui concerne les conséquences de la décision judiciaire relative à l'usage public (articles 13, § 4, et 14, § 1er)

B.25.1. Dans le troisième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes soutiennent qu'en vertu de l'article 13 du décret attaqué, une servitude publique pourrait être constituée afin de rendre les jugements du juge civil opposables aux parties qui n'étaient pas concernées par la procédure. Elles réitèrent ce grief dans la deuxième branche du second moyen, dans laquelle elles font également valoir que le principe de l'autorité de la chose jugée serait violé au motif que l'article 14, § 1er, du décret attaqué permet que la preuve de l'absence d'usage trentenaire soit fournie sur la base d'une décision de justice, mais que la commune peut toujours estimer que la route concernée ne doit pas être supprimée. Les parties requérantes dans l'affaire n° 7361 estiment que la commune devrait être tenue, sur la base de cette décision, de supprimer la route communale, même si elle n'était pas partie à la procédure devant le juge concerné.

B.25.2. Indépendamment du constat que les parties requérantes n'exposent pas dans quels cas le juge établirait l'usage public trentenaire sans que le propriétaire de la parcelle soit associé à la procédure ou ait la possibilité de contester la décision, la contradiction des griefs mentionnés en B.25.1 a pour conséquence que la Cour n'est pas à même d'examiner ces griefs avec la précision requise et sans risque d'erreur. Le fait d'admettre des griefs manquant à ce point de clarté conduirait en outre à compromettre le caractère contradictoire de la procédure, en ce que la partie qui défend les dispositions attaquées n'a pas l'occasion de fournir une défense utile.

B.25.3. Le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa première branche, troisième grief, et le second moyen dans l'affaire n° 7361, en sa deuxième branche, tels qu'ils sont reproduits en B.25.1, ne sont pas recevables.

En ce qui concerne la possibilité, pour les tiers, d'introduire une requête concernant l'usage public de longue durée (article 13, §§ 2 et 3)

B.26.1. La deuxième branche du second moyen dans l'affaire n° 7361 est prise de la violation, par l'article 13, §§ 2 et 3, du décret attaqué, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, en ce que cette disposition permet à un tiers d'introduire, auprès de la commune, une requête qui peut avoir pour conséquence qu'une bande de terrain soit désignée comme route communale, sans que le propriétaire soit consulté.

B.26.2. Ainsi qu'il ressort du B.23.2, le constat de l'usage public trentenaire dans le cadre de l'article 13, § 2, du décret attaqué peut se faire à l'initiative du conseil communal ou sur la base d'une requête. L'article 13, § 3, du décret attaqué dispose qu'une telle requête peut être introduite par toute personne auprès du président du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins. La requête est introduite par écrit et contient un exposé et les preuves nécessaires de l'usage public trentenaire.

L'article 8 du décret attaqué dispose :

« Nul ne peut aménager, modifier, déplacer ou supprimer une route communale sans l'approbation préalable du conseil communal ».

Ainsi qu'il est dit en B.23.2, le conseil communal doit expressément constater l'usage trentenaire et ensuite charger le collège des bourgmestre et échevins d'établir un plan d'alignement. En ce que les parties requérantes dans l'affaire n° 7361 se limitent à critiquer le fait que la possibilité dont dispose toute personne d'introduire, sur la base de l'article 13, § 3, une requête auprès du président du conseil communal ou du collège des bourgmestre et échevins parce que cette possibilité serait contraire à l'article 8 du décret attaqué, cette branche du second moyen est fondée sur une prémisse erronée.

Pour le surplus, l'exposé de la branche du moyen permet uniquement de déduire que les parties requérantes dans l'affaire n° 7361 soutiennent que cette requête pourrait aboutir à la constitution d'une servitude d'utilité publique, sans que le propriétaire de la bande de terrain concernée soit consulté. À cet égard, il est renvoyé au B.24.6.

B.26.3. En sa deuxième branche, telle qu'elle est exposée en B.26.1, le second moyen dans l'affaire n° 7361 n'est pas fondé.

En ce qui concerne la prescription acquisitive pour la commune en tant que propriétaire

B.27.1. Le troisième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 est pris de la violation, par l'article 13, § 5, du décret attaqué, de l'article 16 de la Constitution, en ce que cette disposition permet au conseil communal, après qu'il a constaté unilatéralement que la commune serait devenue propriétaire, d'intégrer le terrain dans le domaine public sans la moindre indemnité si les actes de possession de la commune sur une bande de terrain durant une période de 30 ans font apparaître la « volonté de la commune » de devenir propriétaire de l'assiette de la voirie. La première branche du second moyen dans l'affaire n° 7361 rejoint ce grief en ce qu'elle porte sur l'article 13, § 5, du décret attaqué.

B.27.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition attaquée.

B.27.3. L'article 13, § 5, du décret attaqué dispose que si la commune a accompli depuis trente ans des actes de possession à l'égard d'une bande de terrain qui signalent clairement la volonté de la commune de devenir propriétaire de l'assiette de la voirie, le conseil communal a le droit d'inclure cette bande de terrain dans le domaine public sans indemnité financière et sans appliquer l'article 28 du même décret.

Cette disposition a pour conséquence que le conseil communal peut lui-même décider que, par suite de la prescription acquisitive, la commune est, sans la moindre indemnité, devenue propriétaire de la bande de terrain pour laquelle elle a elle-même estimé que les conditions de cette prescription sont remplies (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1847/1, pp. 24-32).

Il ressort des travaux préparatoires qu'avec cette règle, le législateur décrétoal a voulu instaurer une « vision autonome de la ' prescription ' », dans laquelle la décision de la commune d'inclure dans le domaine public la voirie qu'elle utilise depuis 30 ans en tant que propriétaire constitue une décision administrative d'affectation susceptible de recours juridictionnels devant le Conseil d'État et devant le juge ordinaire (*ibid.*, p. 25). Une telle mesure est nécessaire, selon le législateur décrétoal, pour parvenir à un droit de la voirie uniforme et univoque (*ibid.*, p. 24).

En vertu des règles de droit commun en matière de prescription acquisitive, la prescription d'un droit réel ne peut être constatée que par décision de justice, le possesseur étant demandeur ou défendeur, par un accord entre le titulaire dépossédé et le possesseur ou par une déclaration unilatérale du titulaire dépossédé (article 3.26, alinéa 2, du Code civil). La disposition attaquée a toutefois pour conséquence que la commune, en tant que possesseur, peut constater unilatéralement la prescription à son avantage, sans qu'une décision de justice ou l'accord préalable du titulaire dépossédé soit nécessaire pour ce faire.

Le législateur décrétoal a ainsi créé une nouvelle manière d'établir la prescription acquisitive à l'initiative de l'autorité communale qui peut constater que les conditions en sont réunies et manifester sa volonté de s'en prévaloir. La décision du conseil communal de constater que les conditions de la prescription sont remplies bénéficie d'une présomption de légalité. L'intéressé peut exercer un recours pour contester la légalité cet acte. Il appartient alors à la juridiction saisie de ce recours de vérifier que les conditions de la prescription acquisitive sont réunies ou non et, si elles ne le sont pas, de constater que la décision communale est illégale et que l'ingérence dans le droit au respect des biens est dépourvue de fondement admissible. Si les conditions de la prescription sont établies, aucune indemnité n'est due par le possesseur, conformément au droit commun.

B.27.4. La mesure attaquée ne porte pas une atteinte injustifiée et disproportionnée au droit au respect des biens.

B.27.5. Le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa première branche, troisième grief, et le second moyen dans l'affaire n° 7361, en sa première branche, ne sont pas fondés.

6. *Quant à la possibilité de donner, par un accord, la destination de route communale à des bandes de terrain(article 15)*

B.28.1. Le quatrième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 est pris de la violation, par l'article 15 du décret attaqué, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, en ce que la manière dont ces règles se combinent avec le règlement relatif à l'aménagement des routes communales n'est pas claire. Les parties requérantes critiquent le fait que la disposition attaquée n'exclut pas que la commune puisse, en accord avec des tiers, régler l'utilisation de parcelles sans associer les propriétaires de celles-ci. Enfin, selon les parties requérantes, il y a une contradiction entre la possibilité de considérer de manière permanente une bande de terrain comme route communale et la limitation de la durée de l'accord.

B.28.2. L'article 15 du décret attaqué dispose :

« La commune peut conclure des accords avec les propriétaires et les utilisateurs de parcelles en vue de l'affectation permanente ou temporaire des bandes de terrain comme route communale. Ces contrats sont conclus pour une durée déterminée de vingt-neuf ans au maximum et prennent fin de plein droit à l'expiration de la durée fixée. À l'expiration de l'accord, ces routes perdent leur statut de route communale. Ces accords ne peuvent être renouvelés que par accord exprès.

Les accords visés au premier alinéa ne portent pas préjudice aux servitudes légales ou conventionnelles existantes ni aux responsabilités légales des propriétaires et des utilisateurs.

Les contrats sont passés devant un fonctionnaire instrumentant et transcrits au bureau des hypothèques de l'arrondissement dans lequel la route est située dans les soixante jours de leur passation. L'acte mentionne la désignation cadastrale des biens, identifie les propriétaires et indique leur titre de propriété ».

B.28.3. Bien que le choix du terme « permanente » ne soit effectivement pas le plus logique à première vue, il apparaît clairement des autres dispositions de l'article 15, alinéa 1er, du décret attaqué que la durée maximale de l'accord est de 29 ans et que les routes perdent, à la fin de l'accord, le statut de route communale. Les termes « permanente ou temporaire » portent sur la fréquence d'utilisation de la bande de terrain concernée comme route communale. À cet égard, la branche est fondée sur une prémisse erronée.

B.28.4. En ce qui concerne la référence au fait que la commune peut conclure un accord avec « les propriétaires et les utilisateurs de parcelles », il ne peut être déduit ni de la disposition attaquée ni de ses travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, pp. 25-26 et 55) que la commune aurait la possibilité de conclure un accord avec les utilisateurs seulement. Le grief est à nouveau fondé sur une prémisse erronée.

Il découle de l'article 8 du décret attaqué que nul ne peut aménager, modifier, déplacer ou supprimer une route communale sans l'approbation préalable du conseil communal. Les parties requérantes n'invoquent aucun motif permettant de supposer que cette obligation ne vaudrait pas dans le cadre de l'application de l'article 15 du décret attaqué. Lorsqu'il prend cette décision, le conseil communal doit respecter les principes de bonne administration. À nouveau, le grief est fondé sur une prémisse erronée.

B.28.5. Le premier moyen, en sa première branche, quatrième grief, n'est pas fondé.

7. *Quant au bornage (articles 30 à 33)*

B.29.1. Le onzième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 porte sur la notion de « bornage », qui est réglée par les articles 30 à 33 du décret attaqué. Les parties requérantes dénoncent en substance le fait que ce régime diffère du bornage tel qu'il est réglé par l'article 646 de l'ancien Code civil, ce qui aboutirait à une « imprécision contraire à la Constitution ».

B.29.2. Les parties requérantes n'exposent pas en quoi le fait que le régime contenu dans les articles 30 à 33 du décret attaqué déroge à l'article 646 de l'ancien Code civil aboutit en soi à une imprécision. La simple circonstance que le législateur décretaal a opté pour des règles qui dérogent à des règles adoptées par un autre législateur n'aboutit pas nécessairement à une imprécision.

Pour autant qu'il convienne de lire le grief en ce sens qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les règles contenues dans le décret attaqué

dérogent au régime du bornage élaboré par le législateur fédéral à l'article 646 de l'ancien Code civil ou même à l'article 3.61 du Code civil, il y a lieu de constater qu'une différence de traitement dans des matières où les communautés et les régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci. Une telle différence ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Cette autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires de règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.29.3. Le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa première branche, onzième grief, n'est pas fondé.

8. Quant à la gestion des routes communales (articles 34 à 36 du décret attaqué)

B.30.1. Le douzième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 est pris de la violation, par les articles 34 à 36 du décret attaqué, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, en ce que les dispositions citées en premier lieu créent un cadre incertain et imprécis pour la gestion des routes communales, qui autorise les communes à empiéter largement sur la propriété privée.

B.30.2. Comme l'observe le Gouvernement flamand, il peut être déduit de la formulation de ce grief qu'il porte uniquement sur l'article 34 du décret attaqué. Les parties requérantes n'exposent pas d'arguments concernant l'article 36 du même décret. Les griefs des parties requérantes dans l'affaire n° 7361 à l'égard de l'article 35 du même décret seront examinés en B.31.1 à B.31.4.

En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le grief ne satisfait pas aux exigences mentionnées en B.2.2 et est dès lors irrecevable.

B.30.3. La gestion d'une route communale est définie à l'article 2, 2°, du décret attaqué comme étant « l'entretien, la sauvegarde de l'accès et l'amélioration d'une route communale, ainsi que les mesures nécessaires de revalorisation des routes communales désaffectées ».

L'article 34 du décret dispose :

« La commune est chargée de gérer les routes communales et de sauvegarder le passage public sur toute la largeur de la route communale.

§ 2. La commune peut effectuer des travaux d'entretien et de réparation sur les routes communales à tout moment, en application de la réglementation pertinente. Ces travaux comprennent notamment la remise en état du revêtement, l'élagage de branches en surplomb, la bonne gestion de l'eau et la remise en état des accotements effondrés.

La commune peut en tout temps enlever ou faire enlever les barrières ou autres obstacles qui entravent ou empêchent l'accès, l'utilisation ou la gestion de la route communale.

Si nécessaire, la commune peut recouvrer les coûts auprès du responsable.

§ 3. Les communes peuvent conclure un accord de gestion avec des tiers ou d'autres autorités concernant tout ou partie de l'exécution des tâches de gestion.

Les accords de gestion visés au premier alinéa peuvent prévoir une indemnité pour les frais de gestion de la route communale. Les accords de gestion ne portent pas préjudice à la responsabilité légale de la commune en matière de gestion et de sécurité ».

Il ressort des travaux préparatoires que le législateur décretaal a, par cette disposition, voulu résoudre les problèmes existants relatifs à la fermeture illicite des routes communales (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1847/1, p. 12).

B.30.4. L'article 34 du décret attaqué porte sur les routes communales existantes et, contrairement à ce que les parties requérantes semblent supposer, ne permet pas à la commune d'intervenir sur des bandes de terrain sur lesquelles aucune route communale n'est située. Par ailleurs, tant l'article 34 que les travaux préparatoires soulignent que les tâches de gestion doivent être exercées en application des règles pertinentes, parmi lesquelles l'obligation de disposer d'un permis dans le cadre de l'aménagement du territoire (*ibid.*, p. 31). La possibilité de confier les tâches de gestion à un tiers ne permet pas de se soustraire à ces règles.

B.30.5. Eu égard aux éléments précités et à la lumière de l'objectif consistant à pouvoir agir efficacement afin de préserver les routes communales contre les entraves et obstacles illicites, la disposition attaquée ne contient pas de restriction disproportionnée du droit de propriété.

B.30.6. Pour autant qu'il soit recevable, le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa première branche, douzième grief, n'est pas fondé.

9. Quant au « droit d'initiative » et au rôle de tiers dans le cadre de bandes de terrain désaffectées (article 35)

B.31.1. Dans le deuxième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes soutiennent que les articles 8, 35, 38, 52, 53 et 68 du décret attaqué octroient aux tiers un droit d'initiative pour réaliser des routes communales, sans que les propriétaires concernés soient consultés. Elles allèguent également que le décret risque d'entrer en conflit avec la loi du 22 juillet 1970 « relative au remembrement légal de biens ruraux » (ci-après : la loi du 22 juillet 1970), qui offre davantage de garanties aux propriétaires. Selon elles, le droit de propriété comme le principe d'égalité et de non-discrimination sont ainsi violés.

B.31.2. En ce que le grief est limité à une référence générale à la loi du 22 juillet 1970, il n'est pas satisfait aux exigences mentionnées en B.2.2.

En ce qui concerne les articles 8, 38, 52, 53 et 68 du décret attaqué, les parties requérantes n'exposent pas en quoi ces dispositions attribueraient un droit d'initiative aux tiers afin de réaliser des routes communales. Par conséquent, ce grief ne satisfait pas davantage aux exigences mentionnées en B.2.2 sur ce point.

B.31.3. L'article 35 du décret attaqué dispose :

« Toute personne a le droit de présenter une requête en vue de la sauvegarde et de la revalorisation d'une route communale désaffectée. Les motifs de la requête sont fondés sur les

objectifs énoncés à l'article 3 et, le cas échéant, sur le cadre de politique communale énoncé à l'article 6.

Le conseil communal décide de la suite à donner à la requête, en chargeant le collègue des bourgmestre et échevins soit de sauvegarder le passage public sur toute la largeur de la route communale, soit d'engager la procédure en vue de sa modification, de son déplacement ou de sa suppression ».

Dans le cadre de l'examen de ces requêtes, la décision de la commune doit également satisfaire aux principes généraux de bonne administration, dont l'obligation d'audition, le principe de précaution et l'obligation de motivation.

B.31.4. Le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa première branche, deuxième grief, n'est pas fondé.

10. *Quant au registre des routes communales (article 37)*

B.32.1. Le treizième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361 porte sur le registre des routes communales, qui est réglé par les articles 37 et 86 du décret attaqué. Les parties requérantes craignent que le registre puisse contenir des erreurs et que le fichier purement informatif puisse conduire à un usage public de bandes de terrain situées sur une propriété privée.

B.32.2. L'article 37 du décret attaqué dispose :

« § 1er. Le registre des routes communales est une base de données communale qui contient au moins les informations suivantes pour le territoire de la commune :

1° les décisions administratives et judiciaires concernant les alignements et plans d'alignement actuels et futurs des routes communales;

2° les décisions administratives et judiciaires relatives à l'aménagement, à la modification, au déplacement ou à la suppression des routes communales, y compris les plans généraux d'alignement, les plans d'alignement et les plans de délimitation des chemins vicinaux au sens de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux.

§ 2. Chaque commune est tenue d'établir, de tenir à jour et de mettre à disposition pour consultation un registre des routes communales conformément aux dispositions du présent décret.

§ 3. Les juridictions administratives et les tribunaux compétents transmettent d'office au collège des bourgmestre et échevins une copie des décisions judiciaires et toute information en leur possession permettant l'élaboration et la mise à jour du registre des routes communales, au plus tard dans les quarante-cinq jours suivant la décision.

§ 4. Le registre des routes communales est considéré comme un document administratif au sens de l'article I.4, 3°, du décret de gouvernance du 7 décembre 2018.

Le registre des routes communales peut être consulté par le public à la maison communale et sur le site internet de la commune.

§ 5. Le Gouvernement flamand arrête les modalités relatives à l'accès numérique géographique du registre des routes communales ».

B.32.3. En ce que les parties requérantes se bornent à faire valoir que les propriétaires de bandes de terrain se trouvent « dans une situation de traitement inégal », sans que la branche satisfasse pour le surplus aux exigences énumérées en B.2.2, le grief n'est pas recevable.

B.32.4. Pour le surplus, la branche repose sur le postulat que, si le registre des routes communales contenait une erreur matérielle, celle-ci pourrait donner lieu au constat d'un usage trentenaire, sans que le propriétaire puisse aucunement s'y opposer. Ainsi qu'il est dit en B.23.1 à B.23.6, la constitution de la servitude, fondée sur l'article 13, exige un usage public continu et il ne suffit pas que la route concernée ait à un moment donné été utilisée par la commune. Les communes doivent en outre garantir que l'information qu'elles diffusent soit correcte, fiable et précise (article II.2, alinéa 3, du décret de gouvernance du 7 décembre 2018). Elles doivent également prévoir par voie réglementaire un système de traitement des plaintes (article 302 du décret du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale »). Les parties requérantes n'exposent pas en quoi les possibilités en matière de droit de plainte et la possibilité d'adresser une requête ou communication à la commune, telles qu'elles sont garanties par l'article 28 de la Constitution et par l'article 304 du décret du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale », ainsi que la possibilité de contester l'éventuel refus d'adapter l'information erronée par un recours juridictionnel ne permettraient pas à suffisance de remédier aux éventuelles erreurs matérielles présentes dans le registre des routes communales.

B.32.5. Pour autant qu'il soit recevable, le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa première branche, treizième grief, n'est pas fondé.

11. *Quant au « maintien » (articles 38 à 51)*

B.33.1. La première branche du second moyen dans l'affaire n° 7361 est prise de la violation, par les articles 38 à 51 du décret attaqué, des articles 10, 11, 13 et 16 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.33.2. Il ressort de la formulation de leurs griefs concernant les articles 38 à 51 du décret attaqué que les parties requérantes dans l'affaire n° 7361 déduisent les violations invoquées de l'inconstitutionnalité, invoquée dans leurs autres griefs, des articles 13, § 2, et 14, § 2, du décret attaqué.

B.33.3. Ces derniers griefs n'étant pas fondés, le premier moyen, en sa première branche, n'est pas davantage fondé en ce qu'il est dirigé contre les articles 38 à 51 du décret attaqué.

12. *Quant aux dispositions transitoires (articles 85 à 91)*

B.34.1. Dans la seconde branche du second moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes soutiennent qu'aucune disposition transitoire n'est prévue pour les routes communales qui étaient désaffectées de longue date avant l'entrée en vigueur du décret attaqué. Selon elles, l'article 14 du décret attaqué a pour conséquence que les routes qui étaient déjà désaffectées avant l'entrée en vigueur du décret attaqué doivent à nouveau être considérées comme des routes communales. Dans le premier grief de la première branche du premier moyen, elles font également valoir que la notion de « route communale existante » aboutit à une insécurité juridique inconstitutionnelle, parce que l'application de cette notion aux routes qui étaient désaffectées avant le 1er septembre 2019 n'est pas claire, les parties requérantes observant également que la notion d'« utilisation par le public » n'est pas suffisamment claire.

B.34.2. L'article 85 du décret attaqué dispose :

« Toutes les routes communales et chemins vicinaux au sens de la loi du 10 avril 1841 sur les chemins vicinaux existant au 1er septembre 2019 sont considérés comme des routes communales pour l'application du présent décret ».

L'article 91 du décret attaqué règle l'entrée en vigueur :

« Le présent décret entre en vigueur le 1er septembre 2019, à l'exception de l'article 67, qui entre en vigueur le dixième jour suivant la date de publication du présent décret au *Moniteur belge* ».

B.34.3. Il ne ressort ni des dispositions du décret lui-même, ni des travaux préparatoires que le législateur décrétoal aurait voulu déroger aux règles usuelles en matière de droit transitoire et, en particulier, qu'il aurait voulu conférer un effet rétroactif aux nouvelles règles de prescription.

B.34.4. Les griefs décrits en B.34.1 sont fondés sur une prémisse erronée et ne sont dès lors pas fondés.

13. *Quant aux dispositions modificatives (articles 52 à 82) et quant aux dispositions abrogatoires (articles 83 et 84)*

B.35.1. Dans le quatorzième grief de la première branche du premier moyen dans l'affaire n° 7361, les parties requérantes font valoir que l'inconstitutionnalité de toutes les dispositions attaquées du décret a pour conséquence que les dispositions qui abrogent ou modifient les anciennes règles doivent également être annulées.

B.35.2. Aucune des dispositions modificatives (articles 52 à 82 du décret attaqué) n'est indissociablement liée aux dispositions qui doivent être annulées. Dans cette mesure, le premier moyen dans l'affaire n° 7361, en sa première branche, n'est dès lors pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

1. annule dans le décret de la Région flamande du 3 mai 2019 « sur les routes communales » les mots « ou de déplacement » à l'article 26, § 3;

2. sous réserve de ce qui est dit en B.18.6, rejette les recours pour le surplus.

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 7 octobre 2021.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

L. Lavrysen