



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 39/2025  
du 13 mars 2025  
Numéros du rôle : 8127 et 8142**

*En cause* : les recours en annulation partielle du décret de la Région flamande du 9 juin 2023 « relatif aux Parcs flamands et à la protection générale des sites ruraux », introduits par l'ASBL « Boerenbond » et autres et par l'ASBL « Natuurlijk Boeren ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*I. Objet des recours et procédure*

Par deux requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 26 décembre 2023 et 10 janvier 2024 et parvenues au greffe les 27 décembre 2023 et 11 janvier 2024, des recours en annulation partielle du décret de la Région flamande du 9 juin 2023 « relatif aux Parcs flamands et à la protection générale des sites ruraux » (publié au *Moniteur belge* du 10 juillet 2023) ont été introduits respectivement par l'ASBL « Boerenbond », la SRL « Michiels », Koen Vanacker et Walter Vanacker, assistés et représentés par Me Frank Judo, Me Filip De Preter, Me Cedric Jenart, Me Bert Van Cauter et Me Louise Janssens, avocats au barreau de Bruxelles, et par l'ASBL « Natuurlijk Boeren », assistée et représentée par Me Stijn Verbist, Me Joris Claes et Me Jadzia Talboom, avocats au barreau d'Anvers.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 8127 et 8142 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- Geert Claessens, Renaat Claessens et Jan Claessens, Tomy Winters, François Achten et Niels Achten, Ben Cuyvers, Hendrik Boutsen, la SRL « Broekheidehoeve », Jelle Broekx, Theo Coenen et Katrien Boonen, la SCommEA « De Cat - Huyghe », Dominique Smeets et Peter Smeets, Emiel Fransen, Eduard Hendrikx, Jacky Theuwissen, Johan Maesen, la SCommEA « Klaverhof Agten », la SCommEA « Kwanten », Guido Langens et Hilde Bosmans, Lieven De Cat et Veronique Huyghe, la SRL « Lima », Ludo Geerits, Josiane Coninx, la S. Agr. « Immerthoeve Schroyen », Erik Kuppens et Jo Kuppens, Adrianus Van Oijen et Marnik Van Oijen, la SRL « Patersvijver Hoeve », la SCommEA « Melkveebedrijf Hillen », Rik Theuwis, la SCommEA « Schildermans Rieterveert », Stijn Maes, Theo Cox, Joannes Theunissen, Hilde Tijckens, la SRL « Van Loveren » (actuellement « Pluma »), Liesbet Vanbuel Heynickx, la SRL « Vanbuel », la SNCEA « Vandecruys - Stevens », Benny Vangansewinkel, Willy Maes et Wim Clijsters, assistés et représentés par Me Frank Judo, Me Filip De Preter, Me Cedric Jenart, Me Bert Van Cauwer et Me Louise Janssens (parties intervenantes dans l'affaire n° 8127);

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Gregory Verhelst et Me Bert D'hondt, avocats au barreau d'Anvers.

Les parties requérantes et les parties intervenantes dans l'affaire n° 8127 et la partie requérante dans l'affaire n° 8142 ont introduit des mémoires en réponse.

Le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 15 janvier 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques, 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 à l'expiration de ce délai et les affaires seraient mises en délibéré.

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

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

## II. *En droit*

- A -

### *Affaire n° 8127*

A.1. L'ASBL « Boerenbond », la SRL « Michiels » et deux personnes physiques, Koen Vanacker et Walter Vanacker, demandent l'annulation de plusieurs articles du décret de la Région flamande du 9 juin 2023 « relatif aux Parcs flamands et à la protection générale des sites ruraux » (ci-après : le décret du 9 juin 2023).

A.2. Dans un premier moyen, les parties requérantes invoquent la violation, par les articles 2, 8°, 20°, 21° et 22°, 3, 4, 11 et 12 du décret du 9 juin 2023, de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 7 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus) (première branche) et, en ordre subsidiaire, avec les articles 10 et 11 de la Constitution (seconde branche).

A.3.1. Dans la première branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées ne prévoient pas suffisamment de possibilités de participation pour les acteurs locaux lors de l'établissement de la note sur les parcs, du plan directeur et des plans opérationnels, en ce qu'il est uniquement prévu que les autorités locales doivent constituer la moitié des membres de l'agence des parcs, alors que l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution garantit le droit de participation en vue de la préservation du droit à la protection d'un environnement sain et à un bon aménagement du territoire et que l'article 7 de la Convention d'Aarhus impose au législateur décréteur de prévoir une participation des acteurs locaux à l'élaboration des plans relatifs à l'environnement.

En ce qui concerne l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, les parties requérantes font valoir que le législateur décréteur dispose d'une liberté d'appréciation étendue pour donner corps à la politique environnementale mais que le principe du raisonnable s'oppose à une politique qui ne prévoit pas de participation réelle du citoyen.

L'article 11, attaqué, du décret du 9 juin 2023 ne prévoit qu'une ébauche de participation, de sorte qu'il n'y a pas de garantie pour le « public ». En premier lieu, les possibilités de participation du public ne sont pas garanties, parce qu'il n'y a pas d'obligation contraignante que le public ait une réelle possibilité de participer à l'établissement de la note sur les parcs et du plan directeur et parce qu'il n'existe aucune garantie de participation à l'établissement des plans opérationnels.

A.3.2. Dans la seconde branche du premier moyen, les parties requérantes font valoir en ordre subsidiaire que les articles 2, 3, 4, 11 et 12 du décret du 9 juin 2023 traitent différemment les diverses catégories d'acteurs locaux, sans justification raisonnable. Le décret du 9 juin 2023 ne prévoit pas de garantie de participation du grand public mais tout au plus une participation des pouvoirs locaux. Le législateur décréteur établit ainsi une différence de traitement entre les acteurs locaux, qui sont tous englobés dans la notion de « public », mais c'est à tort qu'il est postulé que le public peut par définition s'exprimer via les administrations locales et ce, à toutes les étapes de la procédure de reconnaissance. Outre les autorités locales, deux autres catégories sont mentionnées à l'article 12, § 2, 2° et 3°, du décret du 9 juin 2023, à savoir les membres présentés des gestionnaires publics ou privés et les acteurs « dont la coopération est utile », qui disposent également d'une possibilité de participation.

A.4. Dans leur deuxième moyen dans l'affaire n° 8127, les parties requérantes font valoir que les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention d'Aarhus, sont violés. Du fait que la composition de l'agence des parcs garantit uniquement la participation des administrations locales et que les autres acteurs locaux n'ont pas de garantie d'un exercice réel de leur droit de participation dans l'agence des parcs, la composition des coalitions territoriales et des agences des parcs et son incidence sur la participation à la conception et à la réalisation du paysage établissent une différence de traitement déraisonnable et rendent la procédure de participation inefficace.

Les parties requérantes font valoir que les gestionnaires privés ou publics sont traités différemment, tant entre eux en tant qu'acteurs locaux que par rapport aux administrations locales. Afin de préparer les notes sur les parcs (pour sélectionner les candidats en vue d'une reconnaissance comme Parc flamand à durée indéterminée) et les plans directeurs (qui ne sont révisés que tous les 24 ans), l'article 11, alinéas 1er et 2, du décret du 9 juin 2023 prévoit qu'il faut tenir compte au moins de l'avis des autorités locales concernées. Cette garantie expresse de participation des autorités locales, consacrée par voie décréteurale, n'est pas prévue pour les autres acteurs locaux. L'article 12, § 1er, alinéa 6, du décret du 9 juin 2023 prévoit la participation des autorités locales lors de la création de l'agence des parcs et dispose qu'elles peuvent être membres de son assemblée générale. L'article 12, § 2, garantit que la moitié des membres de l'organe de gestion de l'agence des parcs soit composée de conseillers communaux des autorités locales concernées; l'autre moitié est présentée par « des gestionnaires publics ou privés de terrains situés dans le Parc flamand », qui ont « aligné la gestion de leurs terrains sur les objectifs du Parc flamand ».

Les parties requérantes font valoir que le critère de distinction n'est pas pertinent. Dans l'esprit de l'objectif général du décret du 9 juin 2023, une vision intégrale est importante, mais, en ce qui concerne les possibilités de participation du public, le législateur décréteur réduit le public aux seules autorités locales, alors que l'objectif de

l'article 23 de la Constitution consiste à sensibiliser et à responsabiliser le citoyen en matière d'environnement. Par ailleurs, la Convention d'Aarhus n'établit aucune distinction entre les acteurs publics et les acteurs privés lorsqu'il s'agit des possibilités de participation du public. Ensuite, les parties requérantes font valoir qu'il n'existe aucune justification raisonnable à la différence de traitement. Les gestionnaires privés de terrains, comme les entreprises agricoles, ne sont pas considérés comme des partenaires dirigeants et n'ont aucune garantie qu'ils entreront dans la « composition équilibrée » de l'agence des parcs, même par rapport à d'autres gestionnaires publics et privés de terrains et indépendamment du rôle des administrations locales.

Les parties requérantes concluent que la différence de traitement d'acteurs autres que les autorités locales au niveau de la préparation de la note sur les parcs et du plan directeur et au niveau de la composition de l'agence des parcs n'est pas raisonnablement justifiée à la lumière de l'objectif du décret du 9 juin 2023, à savoir mener une politique paysagère intégrale.

A.5. Dans le troisième moyen dans l'affaire n° 8127, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution *junctis* les articles 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980), lus en combinaison avec le principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution, avec le principe de la séparation des pouvoirs et avec le principe de la sécurité juridique, en ce que le décret du 9 juin 2023 a pour objet de prévoir un cadre contenant des règles relatives aux procédures et conditions de reconnaissance spécifiques pour chaque statut de parc et en ce que le législateur décréto a omis, dans les articles 3 et 4 du décret précité, de régler les aspects essentiels ou l'objet des procédures et conditions spécifiques, alors que le décret du 9 juin 2023 délègue d'importantes compétences réglementaires au Gouvernement flamand, de sorte que le législateur décréto viole l'interdiction de principe d'accorder des délégations.

Le décret attaqué du 9 juin 2023 contient plusieurs délégations réglementaires au Gouvernement flamand (articles 5, 9, 12, 15, 16, 18, 19, 22, 23 et 25), qui sont très étendues et insuffisamment délimitées, sans que les aspects substantiels aient été réglés par le législateur décréto lui-même. L'article 23 de la Constitution n'interdit pas au législateur décréto d'accorder des délégations au pouvoir exécutif, mais cette possibilité est limitée à la mise en œuvre de mesures dont le législateur décréto a lui-même indiqué l'objet. Il s'ensuit que le législateur décréto, lorsqu'il détermine l'« objet » du droit fondamental social, économique ou culturel à garantir, ne peut pas laisser au pouvoir exécutif le soin de déterminer la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel de ces droits.

Les parties requérantes concluent que les délégations contenues dans le décret attaqué du 9 juin 2023 sont contraires à l'interdiction de principe d'accorder des délégations contenue dans les articles 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 et au principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution.

#### *Affaire n° 8142*

A.6. L'ASBL « Natuurlijk Boeren » demande l'annulation des articles 3 à 17 du décret du 9 juin 2023.

A.7. Dans un premier moyen, la partie requérante invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 3, paragraphe 9, 7 et 8 de la Convention d'Aarhus. Les dispositions décrétoales relatives à la participation n'offrent pas suffisamment de sécurité juridique et demeurent très vagues, de sorte qu'il n'est pas suffisamment garanti que les parties concernées par les Parcs flamands pourront participer sur un pied d'égalité et de manière effective. Il n'est pas prévu de procédure uniforme, aucune enquête publique n'est imposée et il n'y a pas de délai de participation clair. Il en découle que, si une participation est organisée, celle-ci risque manifestement d'être soumise à l'arbitraire, en fonction des différents dossiers de reconnaissance et des autorités locales concernées. Rien ne garantit que les acteurs concernés pourront dans tous les cas participer aux notes sur les parcs, aux plans directeurs et aux plans opérationnels d'une manière uniforme et avec autant d'efficacité. Les notes sur les parcs, les plans directeurs et les plans opérationnels des Parcs flamands, bien qu'ils n'aient pas eux-mêmes de valeur réglementaire, constitueront néanmoins incontestablement, avec leurs objectifs spécifiques, le fondement des décisions ultérieures à prendre dans le cadre de l'aménagement du territoire. De même, les plans de gestion spatiaux n'ont pas directement une valeur réglementaire vis-à-vis du citoyen, mais contiennent une vision stratégique pour l'aménagement du territoire à long terme. Pour les plans stratégiques spatiaux, le décret garantit cependant une enquête publique. L'absence d'une phase de participation formelle et clairement délimitée, en comparaison par exemple de la procédure relative au plan stratégique spatial, n'est pas valablement justifiée.

A.8. Dans le deuxième moyen, la partie requérante invoque la violation, par les articles 3 à 14 du décret du 9 juin 2023, de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec le principe de la sécurité juridique. Du fait que le décret du 9 juin 2023 maintient la possibilité que des terres agricoles soient reprises dans un Parc paysager ou dans un Parc national de Flandre, les entreprises agricoles peuvent être confrontées à une privation de liberté extrême qui s'assimile dans les faits à une expropriation. Les agriculteurs qui possèdent des parcelles dans un Parc flamand ou à proximité pourront à l'avenir difficilement continuer d'exploiter leurs parcelles en fonction de leur entreprise agricole, ou ne pourront même plus les exploiter. Les objectifs poursuivis par le législateur décréteur par le décret du 9 juin 2023 sont incompatibles avec l'exploitation d'une entreprise agricole dans un Parc flamand.

Les parties requérantes font valoir que la reconnaissance comme Parc flamand ou le fonctionnement de l'agence des parcs, indépendamment de ce que prévoit l'article 8 du décret du 9 juin 2023, auront une incidence sur les affectations et les droits de propriété existants. Le décret attaqué du 9 juin 2023 ne prévoit pas de *statu quo*, mais vise à opérer des changements concrets à moyen et long terme. De plus, le décret attaqué a pour conséquence que le noyau naturel d'un Parc national de Flandre devra au moins doubler d'ici environ deux décennies, que des réaffectations seront nécessaires à cette fin et que, de surcroît, des plans de gestion de la nature seront applicables. Le noyau naturel peut uniquement consister en certaines zones d'affectation « écologique » et ne peut pas être constitué d'une simple zone agricole. Ce qui précède est d'autant plus vrai qu'une exception est prévue pour les domaines militaires. Ces domaines relèvent d'un « intérêt supérieur »; ils doivent uniquement avoir une « fonction naturelle importante » et ne doivent pas relever, après dix ans, pour moitié au moins, d'un plan de gestion de la nature de type 3 ou 4 et, après 24 ans, pour au moins 75 %.

A.9. Dans le troisième moyen dans l'affaire n° 8142, la partie requérante invoque la violation, par les articles 15 à 17 du décret du 9 juin 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), en ce que le régime de subventionnement prévu constitue une aide d'État manifestement illicite.

Selon la partie requérante, tant au cours de la procédure de reconnaissance qu'après la reconnaissance, un Parc flamand peut bénéficier de subventions publiques importantes. Ce régime de subventionnement crée un avantage concurrentiel illicite par rapport aux propriétaires fonciers ordinaires dans un Parc flamand ou à proximité, étant donné que les propriétaires fonciers ordinaires ne peuvent pas bénéficier de subventions lorsqu'ils souhaitent acheter des terrains dans un Parc flamand ou à proximité.

#### *Mémoire en intervention*

A.10. Plusieurs personnes physiques et morales qui sont toutes des agriculteurs ou des entreprises agricoles souhaitent intervenir dans l'affaire n° 8127. Elles font valoir qu'elles sont directement et défavorablement affectées par les dispositions attaquées du décret du 9 juin 2023.

Sur le fond, elles se rallient aux arguments des parties requérantes.

#### *Position du Gouvernement flamand*

A.11. Le Gouvernement flamand fait valoir que ni les parties requérantes dans les affaires n°s 8127 et 8142 ni les parties intervenantes ne démontrent que leur situation est affectée directement et défavorablement par les dispositions attaquées. Les parties requérantes et intervenantes ne tiennent pas compte du fait que le décret du 9 juin 2023 ne constitue pas le fondement d'actes administratifs susceptibles d'influencer directement et défavorablement leur situation, étant donné qu'il s'agit d'un décret-cadre qui a essentiellement pour objet de coordonner des initiatives politiques, fondées sur d'autres réglementations, dans certaines zones délimitées du territoire flamand.

La reconnaissance d'un Parc national de Flandre ou d'un Parc paysager n'aboutit pas à des restrictions ou obligations supplémentaires pour les propriétaires et utilisateurs. Ni le statut de propriété ni l'affectation des terrains ne sont modifiés par suite de l'intégration dans un Parc flamand. Le décret attaqué du 9 juin 2023 règle uniquement les conditions de reconnaissance, les statuts et la structure de gestion des futurs Parcs flamands. Les instruments qui seront mis en œuvre sur la base du plan directeur pour donner corps aux Parcs flamands et pour

augmenter la qualité naturelle peuvent en revanche avoir une incidence sur la situation juridique d'un propriétaire, mais il s'agit d'instruments qui feront l'objet de futurs arrêtés, qui ne sont pas fondés sur le décret du 9 juin 2023 lui-même.

A.12.1. En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 8127, le Gouvernement flamand expose que celui-ci est partiellement irrecevable. L'article 2 attaqué est une norme qui contient des définitions de notions et de concepts qui sont nécessaires pour une bonne compréhension du décret du 9 juin 2023. Les parties requérantes ne sauraient être affectées défavorablement par cette disposition.

A.12.2. Sur le fond, le Gouvernement flamand fait valoir que, lors de l'établissement du décret du 9 juin 2023, une concertation a eu lieu avec divers acteurs.

Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes postulent à tort que la note sur les parcs, le plan directeur et le plan opérationnel doivent être qualifiés de « plans et programmes relatifs à l'environnement », au sens de l'article 7 de la Convention d'Aarhus. La note sur les parcs, le plan directeur et le plan opérationnel sont introduits par une coalition territoriale, au moins en partie composée de parties privées. La note sur les parcs n'est pas une décision qui est préparée et/ou adoptée par une autorité publique ou qui est préparée par une autorité en vue d'être adoptée, au moyen d'une procédure formelle, par un parlement ou un gouvernement. Le plan directeur et le plan opérationnel formulent plusieurs objectifs stratégiques, mais il s'agit tout de même de documents qui émanent de parties privées et qui contiennent de simples engagements, sans garantie que ceux-ci pourront finalement être réalisés. La note sur les parcs, le plan directeur et le plan opérationnel ne sont pas des documents à valeur réglementaire, de sorte qu'ils ne peuvent être considérés comme des « plans et programmes relatifs à l'environnement » ni comme des « politiques relatives à l'environnement » au sens de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

Le fait que, malgré l'inapplicabilité de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, un régime de participation étendu ait été élaboré témoigne d'une bonne administration. Ainsi, l'article 11 du décret du 9 juin 2023 prévoit que, dans le cadre de la participation que les autorités locales doivent organiser lors de la préparation et de l'établissement de la note sur les parcs et du plan directeur, le public pourra s'exprimer, et qu'il devra être tenu compte de cette participation dans l'avis des autorités locales qui fera partie intégrante de la note sur les parcs et du plan directeur. Le fait que le décret du 9 juin 2023 n'impose pas l'organisation d'une « enquête publique » mais laisse une certaine liberté aux administrations locales ne constitue aucunement une violation de l'article 7 de la Convention d'Aarhus. De plus, le plan opérationnel contient uniquement la mise en œuvre du plan directeur pour une période de six ans. C'est dans le plan directeur que la façon dont les objectifs stratégiques sont mis en œuvre dans le Parc flamand et que la vision et les objectifs à long terme d'un Parc flamand sont établis pour une période de 24 ans. Étant donné qu'une forme de participation concluante et efficace est déjà prévue pour le public dans le cadre de la préparation et de l'établissement du plan directeur, il n'est plus nécessaire de prévoir une possibilité de participation distincte pour l'établissement du plan opérationnel.

Le Gouvernement flamand fait valoir que tous les acteurs qui sont établis ou qui résident dans une commune sur le territoire de laquelle est situé un Parc flamand sont toujours représentés par les conseillers communaux que les autorités locales désignent comme membres de l'agence des parcs. Ces conseillers communaux composeront au moins pour moitié l'organe de gestion de l'agence des parcs et rempliront une fonction de représentant de la population dans une assemblée délibérante élue démocratiquement.

Selon le Gouvernement flamand, il est correct de dire que les autorités locales sont structurellement associées à l'établissement de la note sur les parcs, du plan directeur et des plans opérationnels qui visent à mettre en œuvre le plan directeur, mais les autres membres du public sont également associés et ont la possibilité de participer d'une manière concluante et efficace. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur décentralisé et du Gouvernement flamand de donner aux administrations locales une place particulière dans l'établissement de ces documents, eu égard à leurs pouvoirs étendus en matière d'aménagement du territoire et de politique relative à l'environnement communal.

A.13. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 8127, le Gouvernement flamand fait valoir que le décret du 9 juin 2023 prévoit des arrangements réels, adéquats et pratiques pour la participation du public au cours de l'élaboration des plans et programmes portant sur l'environnement, et ce dans un cadre transparent et équitable. Il n'est pas question d'une différence de traitement injustifiée entre les autorités locales et les autres acteurs locaux, comme les gestionnaires privés et publics de terrains dans le Parc flamand. Les deux catégories de

personnes disposent de possibilités de participation « sur mesure » offertes lors de l'élaboration des plans concernant les Parcs flamands, ainsi que dans le cadre de la gestion des Parcs. La seule différence porte sur la manière dont les possibilités de participation sont offertes. En vertu des articles 11 et 12, attaqués, du décret du 9 juin 2023, tant les autorités locales que les autres acteurs locaux ont la possibilité de participer à l'établissement et à la préparation des divers plans et programmes déterminant la politique du Parc flamand ainsi qu'à la gestion du Parc flamand; seule diffère la manière dont les possibilités de participation sont offertes.

Cette différence repose sur un critère objectif et pertinent et est raisonnablement justifiée. Eu égard à leur qualité de pouvoirs locaux, les autorités locales sont les principaux acteurs concernés par le développement d'un Parc flamand; on peut attendre d'elles qu'elles contribuent à une politique paysagère à part entière et transversale. Les autorités locales sont les acteurs qui, en ce qui concerne leur territoire, poursuivent des objectifs et sont investis de missions d'intérêt général. Dès lors que le décret du 9 juin 2023 prévoit un cadre pour la politique paysagère transversale dans le contexte du droit de l'environnement et que des Parcs flamands seront créés sur le territoire des autorités locales chargées de défendre l'intérêt communal, le décret prévoit la participation structurelle des pouvoirs locaux sur le territoire desquels est situé le Parc, notamment en demandant leur avis concernant la note sur les parcs et le plan directeur et en prévoyant que les communes, représentées par les conseillers communaux, composeront pour moitié l'organe de gestion de l'agence des parcs.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand fait valoir que les catégories de personnes à comparer ne sont pas comparables. À l'inverse des autres acteurs locaux, les autorités locales poursuivent l'intérêt général. Elles ont une compétence territorialement limitée et définie de manière générale, à savoir défendre l'intérêt général au niveau local, sur leur territoire. Il s'agit du niveau de gestion le plus proche des citoyens, qui constitue de ce fait le canal le plus adéquat pour recueillir les réactions du public. Les autres acteurs locaux, comme les propriétaires ou gestionnaires privés et publics de terrains dans un Parc flamand ou à proximité ou les organisations de groupes professionnels, ne poursuivent pas l'intérêt général. Ils défendent simplement leurs propres intérêts privés ou tout au plus des intérêts fonctionnels ou spécifiques ciblés pour un groupe déterminé de personnes. Cette distinction justifie la différence au niveau des possibilités de participation lors de la préparation et de l'établissement de la note sur les parcs, du plan directeur et du plan opérationnel et dans la composition de l'agence des parcs.

A.14.1. En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 8127, le Gouvernement flamand expose que celui-ci est partiellement irrecevable. Les parties requérantes dénoncent l'inconstitutionnalité du décret du 9 juin 2023, en ce que le décret attaqué violerait le décret lui-même. La référence aux articles 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 est également irrecevable car les articles 20 et 78 n'octroient aucune compétence aux entités fédérées et ne répartissent aucune compétence entre celles-ci et l'autorité fédérale. Ces dispositions règlent la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif au niveau des entités fédérées. Les normes qui délimitent les compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ne sont pas des règles répartitrices de compétences au regard desquelles la Cour peut exercer un contrôle.

A.14.2. Quant au fond, le Gouvernement flamand considère que les aspects essentiels de la politique du paysage ainsi que les procédures et conditions de reconnaissance pour chaque statut de parc sont suffisamment réglés dans le décret du 9 juin 2023. Le Gouvernement flamand ne se voit pas conférer une compétence réglementaire trop large. Le législateur décrétole n'est pas tenu de régler tous les éléments essentiels et il ne lui est pas interdit d'habiliter le pouvoir exécutif à régler ces éléments.

Il ressort des articles 3, 4 et 5, attaqués, du décret du 9 juin 2023 que le législateur décrétole flamand a indiqué de manière précise et univoque les objectifs des Parcs flamands et qu'il a également défini les statuts des parcs. Le Gouvernement flamand est uniquement habilité à préciser le contenu des objectifs énumérés dans le décret pour les Parcs flamands. Cette procédure est compatible avec le principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution. De même, en ce qui concerne la procédure et les conditions de reconnaissance ainsi que le subventionnement des Parcs flamands, le législateur décrétole en a suffisamment délimité l'objet.

Le Gouvernement flamand fait valoir que, dès lors que l'objet des habilitations au Gouvernement flamand est clairement délimité, le décret du 9 juin 2023 constitue une base offrant une sécurité juridique suffisante, de sorte que le justiciable sait précisément à quoi s'attendre. La matière régie par les règles que le Gouvernement flamand peut édicter est délimitée de manière précise et claire. Par ailleurs, les compétences déléguées sont

parfaitement conformes à la condition générale contenue dans l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980. Enfin, on peut affirmer que le décret du 9 juin 2023 s'inscrit entièrement dans le prolongement de l'article 23 de la Constitution et du droit à la protection d'un environnement sain en tant qu'élément du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A.15.1. En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 8142, le Gouvernement flamand soutient qu'il est irrecevable, en ce qu'il invoque la violation de l'article 8 de la Convention d'Aarhus. Cet article dispose qu'il convient de garantir la participation du public au cours de l'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale. Mais, en vertu de l'article 8 du décret du 9 juin 2023, la reconnaissance d'un Parc flamand ne génère aucune obligation ou mesure restrictive et ni le plan directeur ni les plans opérationnels n'ont la moindre valeur réglementaire.

A.15.2. Quant au fond, le Gouvernement flamand estime qu'il n'est établie aucune différence de traitement illicite entre la procédure d'élaboration des Parcs flamands et la procédure d'élaboration d'autres plans spatiaux en matière d'aménagement du territoire. Les deux catégories ne sont pas comparables.

Le décret du 9 juin 2023 ne prévoit ni obligations ni mesures restrictives complétant la réglementation en vigueur pour les titulaires de droits réels dans un Parc flamand ou en dehors ou pour ses utilisateurs. En revanche, un plan d'exécution spatial a une valeur réglementaire, et ce contrairement à la reconnaissance d'un Parc flamand et aux plans y afférents. Les deux catégories ne sont pas comparables et la différence de traitement repose à tout le moins sur un critère pertinent, tout en respectant le principe de proportionnalité.

A.16. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 8142, le Gouvernement flamand considère que les objectifs du décret du 9 juin 2023 sont compatibles avec l'exploitation d'une entreprise agricole et que les agriculteurs pourront encore disposer librement de leurs parcelles comme ils l'entendent. En effet, le renforcement et le rétablissement de l'agriculture constituent un objectif du décret du 9 juin 2023 (article 3, § 1er, alinéa 1er, et § 2, 1°). Par ailleurs, les instruments du décret du 9 juin 2023 n'ont pas de valeur réglementaire et la situation juridique des agriculteurs n'est pas altérée. Les droits de propriété et les possibilités d'exploitation des agriculteurs ne sont ni influencés ni limités, sauf lorsque l'agriculteur marque lui-même son accord. Dans la mesure où la reconnaissance d'un Parc flamand donne lieu à la mise en œuvre de certains autres instruments politiques, il est possible qu'il en découle une restriction d'usage, mais les effets juridiques ne constituent pas l'objet du décret du 9 juin 2023.

Enfin, la différence de traitement par rapport aux domaines militaires est également raisonnablement justifiée. À l'inverse des terres agricoles, les domaines militaires sont des zones très intéressantes pour les valeurs naturelles et les objectifs en matière de nature et de forêt et font déjà depuis longtemps l'objet d'une coopération fructueuse entre la Défense et l'autorité flamande. Étant donné que les domaines militaires représentent déjà 10 % de la superficie du réseau Natura 2000 en Flandre et constituent donc un haut lieu pour les valeurs naturelles, il est justifié de laisser à la Défense elle-même le soin d'opérer les choix relatifs aux types de terrains. À la lumière de l'intérêt supérieur général, à savoir la Défense nationale, il est justifié d'établir une différence de traitement en ce qui concerne l'obligation relative au plan de gestion de la nature de type 3 ou 4 (article 4 du décret du 9 juin 2023).

A.17. En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 8142, le Gouvernement flamand fait valoir qu'il n'est pas question d'aide d'État ni de différence de traitement entre, d'une part, les parties qui souhaitent acquérir une parcelle dans un Parc flamand ou à proximité sans subvention et, d'autre part, les parties subventionnées.

En premier lieu, le régime de subventionnement porte sur l'octroi d'un financement pour le fonctionnement de la coalition territoriale ou de l'agence des parcs, et ce, en fonction des objectifs des Parcs flamands. La subvention qui peut être allouée à la coalition territoriale peut uniquement être affectée à la mise en œuvre du plan directeur et du plan opérationnel et à la création d'une agence des parcs. Aucune subvention n'est allouée aux parties pour acheter ou acquérir des parcelles dans un Parc flamand ou à proximité, de sorte qu'il n'est pas question d'un avantage concurrentiel illicite.

Par ailleurs, ces subventions doivent être considérées comme une aide d'État en matière de patrimoine immatériel, si bien qu'il n'y a pas lieu de les notifier en vertu de l'article 108, paragraphe 3, du TFUE (article 53, paragraphe 2, *b*), du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 « déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité ». Enfin, contrairement aux entreprises agricoles, les Parcs flamands ne poursuivent pas d'activités économiques.

A.18. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand demande de maintenir les effets juridiques pour une période de deux ans après la publication de l'arrêt d'annulation de la Cour au *Moniteur belge*. Bien que les dispositions décrétales attaquées ne modifient pas en soi la situation juridique des parties requérantes, ces dispositions ont, dans l'intervalle, constitué le fondement juridique de la reconnaissance de neuf Parcs flamands, dont quatre Parcs nationaux (Bosland, Brabantse Wouden, Hoge Kempen et Scheldevallei) et cinq Parcs paysagers (Grenzeloos Bocageland, Haspengouw, Maasvallei, Vlaamse Ardennen et Zwinstreek). Plusieurs arrêtés de reconnaissance ont fait l'objet de recours en annulation au Conseil d'État et, dans ces requêtes, il est notamment allégué que les arrêtés de reconnaissance perdront leur fondement juridique en cas d'annulation du décret du 9 juin 2023. L'annulation des dispositions décrétales attaquées aura un effet de domino et créera une insécurité juridique considérable en ce qui concerne les Parcs flamands qui ont déjà été reconnus.

*Mémoire en réponse dans l'affaire n° 8127*

A.19. Les parties requérantes font valoir en premier lieu qu'elles-mêmes comme toutes les parties intervenantes ont intérêt au recours en annulation et au mémoire en intervention qu'elles ont introduits. Le Gouvernement flamand tente de contester l'intérêt des parties requérantes en alléguant que les dispositions attaquées du décret du 9 juin 2023 sont dénuées d'effets juridiques et n'altèrent donc pas la situation juridique des parties requérantes. Il s'agit d'une pétition de principe : le fait que le décret du 9 juin 2023 est un décret-cadre prévoyant des délégations importantes au Gouvernement flamand constitue la substance des arguments des parties requérantes. Selon le raisonnement du Gouvernement flamand, il serait donc impossible d'avoir intérêt à attaquer une législation-cadre contenant des délégations inconstitutionnelles au pouvoir exécutif.

Les parties requérantes considèrent que les dispositions attaquées du décret du 9 juin 2023 ne font pas référence à une autre réglementation, mais créent un cadre pour l'établissement de documents stratégiques. Les inconvénients invoqués par les parties requérantes constituent une violation du droit au traitement égal de situations égales et du droit de participation à l'établissement de ces documents stratégiques. Étant donné que ce cadre a été élaboré dans le décret du 9 juin 2023, les parties requérantes sont affectées directement et défavorablement par les dispositions attaquées.

A.20.1. En ce qui concerne la recevabilité du premier moyen dans l'affaire n° 8127, les parties requérantes allèguent qu'elles ne doivent pas démontrer qu'elles justifient d'un intérêt pour chaque moyen séparément.

A.20.2. En ce qui concerne le bien-fondé du premier moyen dans l'affaire n° 8127, les parties requérantes font valoir que les notes sur les parcs, les plans directeurs et les plans opérationnels satisfont aux conditions énumérées dans les « Recommandations de Maastricht ». Selon les parties requérantes, le constat que l'article 7 de la Convention d'Aarhus est applicable a pour effet que le législateur décréteur est tenu de prendre des « dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe » à l'élaboration de ces plans et programmes, et ce, dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. S'il s'agit de « politiques relatives à l'environnement », le législateur décréteur doit à tout le moins fournir les efforts adéquats afin de créer des possibilités de participation dans le cadre de l'élaboration de ces politiques.

Les parties requérantes font valoir que les possibilités de participation contenues dans le décret du 9 juin 2023 sont largement insuffisantes pour satisfaire aux exigences de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 7 de la Convention d'Aarhus. L'article 11 du décret du 9 juin 2023 prévoit uniquement que les autorités locales doivent, dans le cadre de leur avis, organiser une « forme de participation » lors de l'élaboration des notes sur les parcs et des plans directeurs. Le fait qu'en vertu de l'article 4, § 2, du décret du 9 juin 2023, les intérêts des « communautés de résidents locaux » relèvent des objectifs des Parcs nationaux de Flandre ne remédie pas à ces manquements. En ce qui concerne l'article 12 du décret du 9 juin 2023, il n'est même prévu aucune forme de participation du public. L'absence totale de participation aux plans opérationnels ne peut, à l'estime des parties requérantes, pas davantage être admise. Les plans opérationnels concrétisent les visions générales des plans directeurs sur une période de six ans (article 9, alinéa 2, du décret du 9 juin 2023) et ces plans doivent satisfaire aux exigences de l'article 7 de la Convention d'Aarhus. La forme de participation prévue pour les plans directeurs ne suffit pas pour satisfaire à ces conditions en matière de participation. Lors de l'établissement des plans directeurs, le public ne peut pas évaluer comment les visions générales formulées dans ces plans seront intégrées dans des mesures concrètes et, dans le cadre de la participation aux plans directeurs, il ne peut dès lors

pas se prononcer efficacement. Le public doit se prononcer sur une vision générale sans savoir comment cette vision sera élaborée concrètement et sans avoir par la suite l'occasion de se prononcer sur cette élaboration concrète.

Bien que le Gouvernement flamand soit habilité à préciser les règles en matière de participation à l'élaboration des notes sur les parcs et des plans directeurs, cette délégation générale et vague n'offre aucunement les garanties nécessaires pour concevoir un régime de participation qui soit conforme aux exigences de l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

Subsidiairement, les parties requérantes font valoir que le décret du 9 juin 2023 ne prévoit aucunement que la note sur les parcs, le plan directeur et le plan opérationnel doivent être correctement rendus publics et doivent être soumis au public, de sorte que celui-ci ait une réelle possibilité de participation. En relevant uniquement les différences entre les autorités locales et le public au sens large, le Gouvernement flamand passe outre à l'essence de l'argumentation des parties requérantes.

A.21.1. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 8142, les parties requérantes font valoir qu'il s'agit du seul moyen dont le Gouvernement flamand n'invoque pas l'irrecevabilité. Il peut en être déduit implicitement que les articles attaqués du décret du 9 juin 2023 affectent défavorablement les parties requérantes.

A.21.2. Quant au fond, les parties requérantes soutiennent que les administrations locales et les autres acteurs locaux sont effectivement des catégories comparables. Les différences entre les administrations locales et les autres acteurs locaux ne peuvent aboutir à la non-comparabilité, étant donné que les deux catégories sont des acteurs dans l'établissement des notes sur les parcs, des plans directeurs et des plans opérationnels des Parcs flamands. Le traitement de faveur des administrations locales n'est pas raisonnablement justifié et porte atteinte à la substance de la Convention d'Aarhus, qui garantit une possibilité de participation égale pour chaque membre du public quelle que soit sa qualité ou quel que soit l'intérêt qu'il poursuit.

A.22.1. En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 8127, les parties requérantes contestent l'irrecevabilité partielle invoquée par le Gouvernement flamand. La défense du Gouvernement flamand fait totalement abstraction du fait que le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution *junctis* les articles 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 et le principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec les principes constitutionnels de la séparation des pouvoirs et de la sécurité juridique qui sont invoqués. La Cour dispose au moins indirectement de ce pouvoir de contrôle.

A.22.2. Quant au fond, les parties requérantes demandent à la Cour de constater que les droits fondamentaux garantis par l'article 23 de la Constitution constituent une matière réservée au même titre que toutes les autres matières réservées. Le principe de légalité et le principe de la sécurité juridique exigent que le législateur décretaal fixe les éléments essentiels d'une matière. Le législateur décretaal, lorsqu'il détermine l'« objet » d'un droit fondamental social, culturel ou économique à garantir, ne peut se borner à laisser au pouvoir exécutif le soin de fixer la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel de ces droits.

#### *Mémoire en réponse dans l'affaire n° 8142*

A.23. La partie requérante fait valoir en premier lieu qu'elle a intérêt à son recours en annulation. Les objectifs du décret du 9 juin 2023 seront concrétisés dans la pratique, et surtout l'objectif mentionné à l'article 3, § 2, 1°, du décret du 9 juin 2023, qui porte sur le « rétablissement ». Le mot « rétablir » implique une action positive ou le fait de s'abstenir d'accomplir une action déterminée, afin d'aboutir à un rétablissement naturel. Les deux éléments produisent des effets concrets qui affectent la situation juridique des agriculteurs. De plus, le décret attaqué du 9 juin 2023 contient diverses obligations concrètes qui sont imposées et qui auront dans la pratique des effets juridiques. Par exemple, le fait de relever du plan de gestion de la nature de type 3 ou 4 implique la forme la plus extrême de protection de la nature, un type 4 signifiant la reconnaissance comme réserve naturelle.

A.24. En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 8142, la partie requérante soutient que l'observation du Gouvernement flamand selon laquelle « plusieurs acteurs » ont été consultés ne signifie rien au regard des possibilités de participation requises. Le public ne peut être assimilé à « divers acteurs », de sorte qu'une

« consultation publique » n'a pas eu lieu. Les agriculteurs, notamment, n'ont pas pu exercer leur droit à une participation effective.

Le décret du 9 juin 2023 fait naître des normes clairement contraignantes, en particulier en ce qui concerne l'extension des noyaux naturels; ces normes contraignantes font du décret un instrument relevant du champ d'application de l'article 8 de la Convention d'Aarhus. Le plan directeur et le plan opérationnel seront également concrétisés dans la politique des permis, parce qu'ils mettent en avant certaines obligations et certains objectifs qui seront pertinents dans la pratique. Le décret du 9 juin 2023 prévoit uniquement une « forme de participation », mais la question de savoir en quoi cette participation doit consister et ce qu'elle signifie concrètement pour le grand public n'est pas claire et est soumise à l'arbitraire des autorités locales.

Indépendamment du caractère vague d'une « forme de participation », le Gouvernement flamand fait valoir à tort que les autorités locales sont équivalentes au grand public. Or, un pouvoir local ne parle pas au nom de toute sa population et n'intègre *a fortiori* pas automatiquement dans son avis les critiques nécessaires du grand public. Le Gouvernement flamand postule à tort que l'avis de l'autorité locale est bénéfique et sera dès lors de nature à résoudre tous les problèmes liés à l'absence de participation. Une autorité locale mène une politique spatiale propre, si bien que les intérêts de l'agriculture seront tantôt représentés dans ses avis, tantôt moins, voire pas du tout. Par ailleurs, il est absurde d'admettre que l'autorité locale doive bénéficier de davantage de droits que le public au sens large. C'est en effet lui qui est directement concerné par le décret du 9 juin 2023; l'autorité locale elle-même n'est aucunement affectée défavorablement par le décret attaqué.

Enfin, la partie requérante soutient que les obligations concrètes qui découlent du décret du 9 juin 2023 portent explicitement atteinte au concept d'un « décret-cadre » et rendent possible et utile une comparaison entre un plan d'exécution spatial et le décret.

A.25. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 8142, la partie requérante conteste que le décret du 9 juin 2023 confère une place particulière à l'agriculture et que le renforcement et le rétablissement de l'agriculture constituent également l'un des objectifs du décret. Le fait que l'on parle « d'une vision intégrale » pour le Parc paysager ne signifie pas qu'il devra également être effectivement tenu compte de l'agriculture. Les objectifs du décret du 9 juin 2023 sont formulés en ce sens qu'ils ne laissent pas de place à l'agriculture, précisément parce que le décret attaqué se concentre sur la nature. Par ailleurs, dans les objectifs du Parc national de Flandre, il n'est pas fait mention de l'agriculture. Or, ces objectifs sont encore plus stricts que ceux qui s'appliquent à un Parc paysager.

En ce qui concerne la comparaison avec le domaine militaire, la partie requérante soutient que la manière dont les valeurs naturelles sont traitées dans les domaines militaires est sans pertinence à la lumière de l'appréciation de la violation du principe d'égalité. Au contraire, les remarques du Gouvernement flamand confirment que les domaines militaires sont tout à fait en mesure de répondre aux objectifs du décret du 9 juin 2023. Les domaines militaires présentent des caractéristiques particulières et la faune et la flore y prospèrent, malgré les activités militaires. Dès lors que de telles activités peuvent y avoir lieu sans aucun problème et sans porter atteinte aux valeurs naturelles existantes, l'on n'aperçoit pas pourquoi ces domaines militaires bénéficient d'un traitement de faveur.

A.26. En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 8142, la partie requérante souligne que le Gouvernement flamand reconnaît lui-même expressément que les subventions « peuvent uniquement être utilisées en vue du fonctionnement du Parc et donc en fonction des objectifs poursuivis ». Les objectifs du décret du 9 juin 2023 impliquent une extension du territoire, mais, pour pouvoir y procéder, il est évident qu'il faut acquérir davantage de terrains et que les subventions peuvent être utilisées à cet effet, de sorte qu'il y aura effectivement un avantage concurrentiel.

A.27. En ce qui concerne la demande de maintien des effets formulée par le Gouvernement flamand, la partie requérante constate que, bien que le Gouvernement flamand prétende que le décret du 9 juin 2023 ne produit pas d'effets juridiques, il demande de maintenir ceux-ci. En d'autres termes, le Gouvernement flamand confirme que le décret du 9 juin 2023 produit bien des effets juridiques.

*Mémoire en réplique du Gouvernement flamand*

A.28.1. En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 8127, le Gouvernement flamand soutient que la note sur les parcs, le plan directeur et le plan opérationnel ne peuvent être considérés comme un programme ou un plan au sens de l'article 7 de la Convention d'Aarhus. Il s'agit de documents qui ne lient pas les justiciables. Le décret du 9 juin 2023 et l'arrêté d'exécution constituent le fondement de la reconnaissance des Parcs flamands, mais ni cette reconnaissance, ni le plan directeur ou le plan opérationnel n'ont une valeur réglementaire, étant donné qu'ils ne forment pas de règle juridique ayant une portée générale.

La délégation au pouvoir exécutif dans le décret du 9 juin 2023 est une mesure adéquate pour permettre une participation du public dans le cadre de l'établissement de la note sur les parcs et du plan directeur. Selon le Gouvernement flamand, il suffit que le décret du 9 juin 2023 prévoit lui-même l'organisation d'une forme de participation et que le Gouvernement flamand doit concrétiser et élaborer par la suite cette forme de participation. Enfin, le décret du 9 juin 2023 prévoit, à un moment adéquat dans la procédure, une possibilité de participation du public à la note sur les parcs, au plan directeur et au plan opérationnel.

A.28.2. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 8127, le Gouvernement flamand fait valoir que, contrairement à ce que prétendent les parties requérantes, la poursuite de l'intérêt général ne prime pas automatiquement sur les intérêts individuels des particuliers. Pour chaque catégorie, il est prévu des possibilités de participation adéquates, efficaces et taillées sur mesure dans le cadre de la note sur les parcs, du plan directeur et du plan opérationnel. La différence alléguée entre les autorités locales et les autres acteurs en ce qui concerne la façon d'exercer les possibilités de participation est fondée sur un critère de distinction pertinent et objectif, à savoir la qualité de l'autorité locale déterminée dans l'article I.3, 5°, a) et c), du décret flamand de gouvernance.

Il ne découle du décret du 9 juin 2023 aucune différence de traitement entre les propriétaires et gestionnaires publics de terrains, d'une part, et les propriétaires et gestionnaires privés de terrains, d'autre part. Les deux catégories de gestionnaires peuvent bénéficier de la forme de participation organisée par les autorités locales. Par ailleurs, les deux gestionnaires peuvent faire représenter leurs intérêts dans l'organe de gestion de l'agence des parcs.

A.28.3. En ce qui concerne le troisième moyen dans l'affaire n° 8127, le Gouvernement flamand fait valoir que le principe de légalité contenu dans l'article 23, alinéa 2, de la Constitution implique que la garantie du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine est réservée au législateur. Ce principe de légalité ne signifie cependant pas que le législateur ne puisse confier certaines compétences au pouvoir exécutif, dans la mesure où l'habilitation est délimitée. Les mesures visant à garantir le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ne sont pas une matière réservée seulement au législateur, mais peuvent être prises par le pouvoir exécutif à condition que le législateur ait clairement délimité l'objet. Le législateur n'est pas tenu de régler tous les éléments essentiels et il ne lui est pas interdit d'habiliter le pouvoir exécutif à régler ceux-ci.

A.29.1. En ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 8142, le Gouvernement flamand fait valoir que l'extension des noyaux naturels est un simple objectif, l'agence des parcs ne pouvant pas prendre de mesures contraignantes afin de réaliser cet objectif. Il s'agit d'un objectif qui devra être réalisé sur la base d'autres instruments existants du droit de l'environnement. Par ailleurs, les noyaux naturels peuvent uniquement concerner les zones dotées d'une destination ou d'une protection spécifique et il n'est pas prévu pour quelles zones un plan de gestion de la nature doit être établi. De plus, un tel plan ne peut être introduit qu'en accord avec le propriétaire du terrain, de sorte que cet engagement ne peut être mis en œuvre que sur les parcelles que l'on possède ou pour lesquelles il existe un accord avec le propriétaire, les copropriétaires ou les titulaires d'autres droits réels sur le ou les terrains en question.

Selon le Gouvernement flamand, la comparaison entre les plans d'exécution spatiaux et le décret du 9 juin 2023 est bancale car ces plans ont effectivement une valeur réglementaire. Il est dès lors logique et conforme à l'article 7 de la Convention d'Aarhus que les « dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe » dans le cadre du décret du 9 juin 2023 soient tout à fait différentes des dispositions qui existent dans le cadre de la procédure d'établissement d'un plan d'exécution spatial. Le caractère non réglementaire du décret du 9 juin 2023 et de la reconnaissance comme Parc flamand est un critère de distinction objectif.

A.29.2. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 8142, le Gouvernement flamand soutient que le décret du 9 juin 2023 et la politique des parcs et des paysages pour laquelle il crée un cadre visent notamment à stimuler et à promouvoir l'agriculture. Le fait que le terme « agriculture » ne soit pas mentionné dans les

dispositions de l'article 4 relatives aux objectifs n'y change rien. Dans l'exposé des motifs, le législateur décrétal indique même expressément que les objectifs des Parcs flamands permettent une concertation au sein de la coalition territoriale pour savoir quelles sont les opportunités pour les agriculteurs et les horticulteurs afin de renforcer et de stimuler la production alimentaire et l'espace ouvert où ces aliments seront produits dans le cadre de la réalisation du Parc flamand concerné et qu'une approche individualisée est possible par parc, de sorte que des opportunités spécifiques pour l'agriculture et l'horticulture peuvent être recherchées et élaborées. Par ailleurs, la reconnaissance d'un Parc national de Flandre permet également un développement socio-économique durable de l'activité économique dans la zone, y compris de l'agriculture. Dans le cadre de l'appréciation tant d'un Parc paysager que d'un Parc national de Flandre, la commission d'experts est composée d'experts en matière d'agriculture. Ainsi, la promotion de l'agriculture en lien et en harmonie avec la promotion d'autres objectifs politiques comme la nature et le tourisme est garantie lors de l'établissement de la note sur les parcs, du plan directeur et du plan opérationnel.

Le Gouvernement flamand observe que la partie requérante dans l'affaire n° 8142 ne démontre nullement que les activités agricoles, dans un Parc flamand ou à proximité, devront céder la place à la nature et à d'autres objectifs stratégiques.

A.30. En ce qui concerne la demande de maintien des effets juridiques, le Gouvernement flamand fait valoir que cette demande n'est pas en contradiction avec les arguments du Gouvernement flamand, selon lesquels le décret du 9 juin 2023 ne crée pas lui-même d'effets juridiques ni de restrictions ou d'obligations supplémentaires en plus de la réglementation existante. Le décret du 9 juin 2023 constitue le fondement de la reconnaissance et du subventionnement d'un Parc flamand. Ces décisions peuvent à leur tour conférer certains droits à des tiers. Par suite d'un arrêté de reconnaissance d'un Parc flamand, le Parc flamand devra réaliser les objectifs décrétaux et les objectifs spécifiques aux parcs. Afin de pouvoir réaliser ces objectifs à l'avenir, des actions et projets concrets devront être élaborés et réalisés. Il est possible qu'une aide financière soit accordée via les canaux appropriés. Une annulation rétroactive donnerait lieu à un vide juridique.

- B -

### *Quant au décret attaqué et à son contexte*

B.1.1. Les recours en annulation sont dirigés contre divers articles du décret de la Région flamande du 9 juin 2023 « relatif aux Parcs flamands et à la protection générale des sites ruraux » (ci-après : le décret du 9 juin 2023).

Dans l'affaire n° 8127, il est demandé d'annuler les articles 2, 8°, 20°, 21° et 22°, 3, 4, 5, 9, alinéa 2, alinéa 5 et alinéa 6, 11, 12, 13, 15, 16, 18, alinéa 2, 19, alinéa 3, 22, alinéa 1er et alinéa 2, 23, alinéa 2, 24 et 25, § 1er, alinéa 1er, du décret du 9 juin 2023.

Dans l'affaire n° 8142, il est demandé d'annuler les articles 3 à 17 du décret du 9 juin 2023.

B.1.2. Le décret du 9 juin 2023 forme la base d'une politique transversale du paysage et est conçu comme un décret-cadre. Il prévoit une base décrétale pour les Parcs flamands, qui

sont constitués des Parcs nationaux de Flandre et des Parcs paysagers. Pour les Parcs nationaux de Flandre et les Parcs paysagers, il est prévu une structure de gestion et un fondement pour leur reconnaissance et subventionnement. Ensuite, les paysages régionaux sont retirés du décret de la Région flamande du 21 octobre 1997 « concernant la conservation de la nature et le milieu naturel » et sont repris dans le décret du 9 juin 2023. Par ailleurs, le décret du 9 juin 2023 contient le fondement de l'extension future des instruments de la protection générale des sites ruraux (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1667/1, p. 3).

Les travaux préparatoires mentionnent :

« Ce projet de décret entend stimuler, faciliter et exécuter la recherche, la conservation durable, la remise en état, le développement et le désenclavement des paysages, organiser la coopération axée sur la protection générale des sites ruraux et promouvoir la diversité biologique et la conservation de la nature. Le présent projet de décret constitue la base d'une politique du paysage stimulante et facilitatrice, qui se veut complémentaire aux différentes réglementations sectorielles. Il reconferme l'engagement pour la mise en œuvre de la Convention européenne du paysage de 2000 qui est demandé à chaque État membre signataire » (*ibid.*, p. 4).

« La vision intégrale du patrimoine, de la nature, de l'agriculture, du logement, de l'économie, du tourisme et des loisirs consiste en une approche globale et transversale en matière de paysage » (*ibid.*, p. 27).

Le législateur décréte opte « pour une méthode permettant et soutenant des mesures stimulantes, en faveur par exemple de liens de coopération mettant en œuvre, selon une approche ascendante, divers objectifs politiques flamands pour l'environnement, la nature, l'espace ouvert, le patrimoine, le tourisme, l'économie, et ce sans imposer des obligations ou restrictions supplémentaires. L'on crée avant tout des cadres pour de tels partenariats avec toutefois des objectifs généraux et règles claires en matière de reconnaissance » (*ibid.*, p. 4).

B.1.3. Le décret-cadre constitue le fondement juridique de la reconnaissance de quatre Parcs nationaux de Flandre et de cinq Parcs paysagers.

Les travaux préparatoires mentionnent, en ce qui concerne les Parcs nationaux de Flandre et les Parcs paysagers :

« Les Parcs nationaux de Flandre sont des zones géographiquement délimitées d'une étendue suffisamment importante dotées d'une valeur naturelle exceptionnelle et d'un rayonnement international. Un Parc national de Flandre a pour ambition de réaliser une protection et un développement durables des processus écologiques paysagers et des écosystèmes, habitats et espèces en lien avec ces processus. L'environnement naturel, le paysage et le patrimoine uniques offrent également des possibilités de développer et de promouvoir l'aspect récréatif et touristique, mais toujours en respectant les ressources naturelles et leur environnement.

Les Parcs paysagers sont des zones géographiquement délimitées d'une étendue suffisamment importante présentant un rayonnement international où l'interaction à long terme entre l'homme et la nature a donné naissance à un paysage spécifique d'une valeur écologique, abiotique, biotique, culturelle ou paysagère importante et présentant des qualités paysagères distinctes, dans lequel est adoptée une approche globale qui prévoit un espace pour le patrimoine, les loisirs, la nature, l'agriculture, le logement, l'économie et le tourisme » (*ibid.*, p. 6).

B.2. Les articles attaqués du décret du 9 juin 2023 sont les suivants :

L'article 2, 8°, 20°, 21° et 22°, qui dispose :

« Dans le présent décret, on entend par :

[...]

8° coalition territoriale : une coalition de partenaires collaborateurs qui, à cette fin, mettent en place un fonctionnement durable et de longue durée en vue de la réalisation des objectifs spécifiques pour la reconnaissance territoriale concernée; elle constitue la collecte [lire : le regroupement] d'instances, d'organisations et de parties prenantes qui soutiennent une mission commune pour le Parc flamand et qui sont chargé[e]s de la réalisation de la vision à long terme;

[...]

20° agence des parcs : une personne morale sans but lucratif à laquelle est confiée la gestion d'un Parc flamand mentionnée à l'article 12;

21° note sur les parcs : la note soumise par une coalition territoriale décrivant la candidature d'un Parc flamand et la composition de l'Agence des parcs;

22° paysage régional : une association privée sans but lucratif axée sur la protection générale des sites ruraux entre acteurs sociaux et administratifs ».

L'article 3, qui dispose :

« § 1er. Un Parc paysager est une zone de rayonnement international où l'interaction à long terme entre l'homme et la nature a donné naissance à un paysage spécifique présentant

d'importantes valeurs écologiques, abiotiques, biotiques, culturelles ou paysagères et présentant une qualité paysagère distincte, dans lequel il existe un espace pour le patrimoine, les loisirs, la nature, l'agriculture, le logement, l'économie et le tourisme à partir d'une vision d'ensemble.

Un Parc paysager est une zone géographiquement délimitée présentant une grande cohésion spatiale et une superficie minimale de 10 000 hectares.

§ 2. Un Parc paysager reconnu a pour objectifs :

1° renforcer et rétablir l'identité et la qualité paysagères du territoire à partir d'une vision intégrée du patrimoine, de la nature, de l'agriculture, du logement, de l'activité professionnelle, des loisirs et du tourisme;

2° contribuer à la réalisation des décisions politiques européennes et flamandes concernant l'identité et la qualité paysagères, mentionnées dans la législation européenne et dans les décrets et plans stratégiques flamands;

3° offrir une expérience unique du paysage et de la région aux résidents locaux ainsi qu'aux visiteurs nationaux et étrangers.

§ 3. Dans la mesure du possible, les objectifs mentionnés au présent article seront atteints par le biais de l'autoréalisation ».

L'article 4, qui dispose :

« § 1er. Un Parc national de Flandre est une zone de taille suffisante qui présente une qualité naturelle exceptionnelle et connaît un rayonnement international.

Le Parc national de Flandre est cohérent et peut être divisé en zones, avec au moins un cœur de nature [lire : noyau naturel].

Un cœur de nature [lire : noyau naturel] est une zone qui présente une ou plusieurs des destinations ou protections suivantes :

1° les zones vulnérables d'un point de vue spatial telles que visées à l'article 1.1.2, 10°, VCRO [Code flamand de l'aménagement du territoire];

2° une destination voie navigable ou une destination équivalente désignée sur les plans d'aménagement ou les plans d'exécution spatiale approuvés en vigueur dans l'aménagement du territoire;

3° les zones de protection spéciale telles que définies à l'article 2, 43°, du décret sur la nature;

4° les domaines militaires à fonction naturelle importante relevant de l'application de la convention sur la conservation de la nature et la gestion forestière conclu[e] entre l'Etat belge et la Région flamande le 17 avril 2007;

5° les zones à composante maritime, délimitées conformément ou en exécution d'accords ou de conventions internationaux sur la conservation de la nature ou d'actes de conservation de la nature, y compris les directives européennes, adoptées sur la base de conventions internationales.

La superficie combinée des cœurs de nature [lire : noyaux naturels] au moment de la reconnaissance est d'au moins 5 000 hectares. 24 ans après la reconnaissance, les cœurs de nature [lire : noyaux naturels] ont été étendus à au moins 10 000 hectares. Le Gouvernement flamand peut déroger à cette superficie minimale de 10 000 hectares, à condition que le parc soit suffisamment distinctif, qu'il présente des caractéristiques particulières ou qu'il possède des qualités particulières. Le Gouvernement flamand arrêtera les modalités à cet effet.

Au moment de la reconnaissance, au moins la moitié des cœurs de nature [lire : noyaux naturels] est couverte par un plan de gestion de la nature de type 3 ou 4 tel que mentionné à l'article 16*ter* du décret sur la nature. Si un plan de gestion de la nature n'a pas encore été établi, l'engagement existe d'établir un plan de gestion de la nature de type 3 ou 4. Après 10 ans, au moins la moitié des cœurs de nature [lire : noyaux naturels] est effectivement soumise à un plan de gestion de la nature de type 3 ou 4; 24 ans après l'agrément, c'est le cas de 75 % de la superficie du cœur de nature [lire : noyau naturel]. Cette condition d'un plan de gestion de la nature de type 3 ou 4 ne s'applique pas aux domaines militaires. Les terres appartenant à l'Autorité flamande sont soumises à l'obligation d'établir un plan de gestion de la nature de type 4; il est possible d'y déroger moyennant une justification approfondie.

§ 2. Un parc national de Flandre reconnu a les objectifs suivants :

1° préserver et développer la nature, la diversité biologique et le milieu naturel des cœurs de nature [lire : noyaux] naturels et en particulier :

*a)* gérer le site dans un état aussi naturel que possible dans la mesure où les points *b)* et *c)* sont pris en compte;

*b)* maintenir et développer des habitats d'espèces indigènes en vue de populations viables, écologiquement fonctionnelles et suffisamment résistantes;

*c)* contribuer aux objectifs régionaux, européens et internationaux de conservation et de préservation de la nature, y compris les paysages semi-naturels;

2° préserver, gérer et développer les valeurs culturelles au sein de la zone d'action, y compris la valeur patrimoniale et la qualité du paysage;

3° développer et promouvoir le tourisme et les loisirs dans et autour du parc en créant une valeur ajoutée pour la conservation de la nature, les communautés de résidents locaux, les entrepreneurs et les visiteurs;

4° contribuer au développement économique et social durable des communautés de résidents locaux et des activités professionnelles dans la zone.

§ 3. Dans la mesure du possible, les objectifs mentionnés dans le présent article seront atteints par le biais de l'autoréalisation ».

L'article 5, qui dispose :

« Le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités relatives aux objectifs des Parcs flamands mentionnés aux articles 3 et 4 ».

L'article 6, qui dispose :

« Un Parc paysager transfrontalier a une superficie minimale de 5 000 hectares situés en Région flamande et une superficie totale d'au moins 10 000 hectares. Un Parc national transfrontalier de Flandre dispose de cœurs de nature [lire : noyaux naturels] partiellement transfrontaliers d'au moins 5 000 hectares, les cœurs de nature [lire : noyaux naturels] d'une superficie totale d'au moins 5 000 hectares étant réalisés en Région flamande après 24 ans ».

L'article 7, qui dispose :

« Un Parc flamand est reconnu par le Gouvernement flamand s'il remplit les conditions mentionnées dans le présent titre et les arrêtés d'exécution du présent décret. Après la reconnaissance d'un Parc flamand, une agence des parcs est désignée en vue de sa gestion ».

L'article 8, qui dispose :

« La reconnaissance en tant que Parc flamand ou le fonctionnement de l'agence des parcs ne génère pas d'obligations ou de mesures restrictives allant au-delà de la réglementation en vigueur pour les détenteurs de droits réels à l'intérieur ou à l'extérieur d'un parc flamand ou pour ses utilisateurs, sauf convention contraire. Par droits réels, on entend : le droit de propriété, la copropriété, les servitudes, le droit d'usufruit, de bail emphytéotique et de superficie. Par utilisateur, on entend : la personne qui, en tant que propriétaire, copropriétaire, usufruitier, emphytéote ou superficière exploite le bien ou qui loue le bien immobilier conformément au livre III, titre VIII, de l'ancien Code civil ou du Décret flamand du 9 novembre 2018 sur la location d'habitations.

La reconnaissance en tant que Parc flamand par le Gouvernement flamand, le fonctionnement d'une agence des parcs, la mise en œuvre du plan directeur et les plans opérationnels ne peuvent en aucun cas affecter les compétences, les missions ou l'autonomie des communes. Lors de l'accomplissement de ses missions, l'agence des parcs prend en compte la politique locale, qui est menée de manière autonome par les communes sur le territoire desquelles le parc est situé ».

L'article 9, qui dispose :

« Le Gouvernement flamand peut lancer un appel aux candidats pour la reconnaissance d'un Parc flamand, après quoi un délai d'au moins six mois est accordé pour l'introduction d'une note sur les parcs.

Le Gouvernement flamand évalue les notes sur les parcs soumises et sélectionne les candidats qui peuvent introduire un plan directeur et un plan opérationnel, après quoi un délai d'au moins 12 mois est accordé pour l'introduction d'un plan directeur et d'un plan opérationnel. Le plan directeur est un plan de fond et stratégique qui définit la manière dont les objectifs mentionnés à l'article 3 ou 4 seront mis en œuvre dans le Parc flamand et qui établit la vision et les objectifs à long terme d'un Parc flamand pour une période de 24 ans. Un plan opérationnel contient l'élaboration concrète du plan directeur pour une période de 6 ans.

Le plan directeur et le plan opérationnel indiquent, le cas échéant, les objectifs tels que mentionnés à l'article 3 ou 4, ou des parties de ces objectifs qui seront mis en œuvre par un ou plusieurs propriétaires privés, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre.

Le plan directeur et le plan opérationnel ne sont pas considérés comme un développement politique souhaité, au sens de l'article 4.3.1, § 2, 2<sup>o</sup>, a), du Code flamand de l'Aménagement du Territoire.

Le Gouvernement flamand approuve les plans directeur et opérationnel sur la base desquels la reconnaissance est effectuée.

Le Gouvernement flamand arrête les modalités de l'évaluation des notes sur les parcs, de l'évaluation et de l'approbation des plans directeurs et opérationnels, ainsi que des conditions et de la procédure de reconnaissance ».

L'article 10, qui dispose :

« Pour conserver la reconnaissance, le Parc flamand remplit les conditions du présent titre et les arrêtés d'exécution du présent décret.

La reconnaissance est valable pour une durée indéterminée, sauf retrait conformément à l'article 25 ».

L'article 11, qui dispose :

« Le Gouvernement flamand détermine le contenu et la forme de la note sur les parcs, qui contient au moins l'avis des autorités locales concernées, ces dernières ayant organisé une forme de participation.

Après la reconnaissance, tous les 24 ans, chaque agence des parcs élabore un plan directeur, qui comprend au moins l'avis des autorités locales concernées lorsque celles-ci ont organisé une forme de participation. Le Gouvernement flamand détermine le contenu et l'adoption du plan directeur et de ses modifications.

Après la reconnaissance, chaque agence des parcs prépare un plan opérationnel tous les 6 ans. Le Gouvernement flamand détermine le contenu et l'adoption du plan opérationnel ainsi que sa modification.

Le Gouvernement flamand arrête les modalités relatives à la forme de participation ».

L'article 12, qui dispose :

« § 1er. Une agence des parcs remplit les missions qui lui sont assignées par le présent décret ou ses arrêtés d'exécution.

La mission d'une agence des parcs consiste à coordonner, harmoniser et initier des initiatives et du fonctionnement dans le domaine pour lequel le Parc flamand est reconnu et dont la coordination lui a été confiée, conformément aux objectifs mentionnés aux articles 3 et 4.

Par dérogation à l'alinéa 2, une agence des parcs d'un Parc paysager transfrontalier ou d'un Parc national transfrontalier de Flandre est responsable de la gestion de la zone transfrontalière.

Le Gouvernement flamand peut fixer des règles différentes et supplémentaires en matière d'objectifs et de gestion pour un Parc flamand qui traverse les frontières régionales.

Une agence des parcs peut poser les actes juridiques qui contribuent directement à l'accomplissement de ses missions et à la réalisation des objectifs d'un Parc flamand dont la gestion lui a été confiée.

Les autorités locales sont autorisées à participer à la création d'une agence des parcs et à devenir membres de son assemblée générale. Le conseil communal de l'administration locale concernée donne son accord pour que la commune adhère à l'agence des parcs.

Dans le cas d'un Parc flamand transfrontalier, les organismes ayant leur siège social en dehors de la Région flamande peuvent participer à la création et devenir membres de l'organe d'administration.

§ 2. L'organe d'administration de l'agence des parcs est équilibré et composé au moins des personnes suivantes :

1° pour la moitié des membres nommés sur proposition individuelle ou conjointe des communes sur le territoire desquelles le parc est situé; les membres proposés doivent être conseillers communaux;

2° des membres nommés sur proposition individuelle ou conjointe des gestionnaires publics ou privés de terrains situés dans le Parc flamand, y compris des organisations agricoles, des organisations de protection de la nature, des associations patrimoniales, des associations régionales, des propriétaires privés, etc. à condition qu'ils aient aligné la gestion de leurs terrains sur les objectifs du Parc flamand;

3° les acteurs dont la coopération est utile à la réalisation des objectifs du Parc flamand.

Tout membre peut décider de quitter l'organe d'administration de l'agence des parcs conformément aux statuts de l'agence des parcs. Une modification de la composition de l'agence des parcs est traitée dans une modification du plan directeur ou du plan opérationnel mentionné à l'article 11.

§ 3. En vue de la réalisation des objectifs d'un Parc flamand mentionnés aux articles 3 et 4, des parties prenantes publiques et privées sont impliquées.

§ 4. Le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités relatives à la mission, la composition, le fonctionnement, les compétences, la coopération, les conséquences du départ d'un membre de l'organe d'administration et les rapports d'une agence des parcs ».

L'article 13, qui dispose :

« Une agence des parcs sera créée au plus tard six mois après la reconnaissance du Parc flamand. Le Gouvernement flamand peut en arrêter les modalités ».

L'article 14, qui dispose :

« Le Gouvernement flamand peut arrêter des modalités relatives à la coordination des Parcs flamands ».

L'article 15, qui dispose :

« Dans les limites des crédits budgétaires disponibles, le Gouvernement flamand peut, aux conditions qu'il détermine, accorder une subvention à un Parc flamand candidat pendant la procédure de reconnaissance d'un Parc flamand. Le cumul des subventions ne peut jamais dépasser 100 % des coûts totaux ».

L'article 16, qui dispose :

« Dans les limites des crédits budgétaires disponibles, le Gouvernement flamand accorde des subventions aux Parcs flamands reconnus, aux conditions qu'il arrête. Le cumul des subventions ne peut jamais dépasser 100 % des coûts totaux ».

L'article 17, qui dispose :

« Les autorités locales peuvent attribuer des ressources financières à un Parc flamand. Elles peuvent également mettre des infrastructures et du personnel à disposition d'un Parc flamand ».

L'article 18, alinéa 2, qui dispose :

« Le Gouvernement flamand peut arrêter des modalités relatives à l'utilisation de noms et logos de Parcs flamands ».

L'article 19, alinéa 3, qui dispose :

« Le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités concernant la mission, la délimitation, la composition, le fonctionnement, les compétences et les rapports des paysages régionaux ».

L'article 22, alinéas 1er et 2, qui dispose :

« Le Gouvernement flamand reconnaît les paysages régionaux sur proposition des provinces.

Le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités relatives à la procédure de reconnaissance ».

L'article 23, alinéa 2, qui dispose :

« Le suivi et la coordination sont assurés en coordination avec le Gouvernement flamand. Le Gouvernement flamand peut arrêter des modalités relatives à la coordination et au suivi des paysages régionaux ».

L'article 24, qui dispose :

« Dans les limites des crédits budgétaires disponibles, le Gouvernement flamand peut, aux conditions qu'il détermine, accorder des subventions aux provinces en vue du financement des paysages régionaux et de leur organisation faîtière. Le cumul des subventions ne peut jamais dépasser 100 % des coûts totaux ».

L'article 25, § 1er, alinéa 1er, qui dispose :

« Le Gouvernement flamand peut, tous les six ans dès la reconnaissance d'un Parc flamand, mettre fin aux subventions d'une agence des parcs d'un Parc flamand ou retirer la reconnaissance d'un Parc flamand si les objectifs ou les conditions de reconnaissance imposés par le présent décret ou ses arrêtés d'exécution ne sont pas respectés ».

### *Quant à la recevabilité*

B.3.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que les parties requérantes et les parties intervenantes n'ont pas intérêt aux recours en annulation ou demande d'intervention qu'elles ont introduits, parce que le décret du 9 juin 2023 est dénué d'effets juridiques. Il allègue en

outre que plusieurs moyens sont irrecevables, les parties requérantes n'étant pas lésées par les dispositions attaquées dans ces moyens.

B.3.2. 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; il s'ensuit que l'action populaire n'est pas admissible.

B.3.3. L'appréciation de l'intérêt des parties requérantes et des parties intervenantes étant tributaire de la portée des dispositions attaquées, cette appréciation se confond avec l'examen du fond de l'affaire.

B.3.4. Lorsque les parties requérantes justifient de l'intérêt requis pour demander l'annulation des dispositions attaquées, ce qui sera examiné en même temps que le fond de l'affaire, elles ne doivent pas en outre justifier d'un intérêt au moyen.

B.3.5. L'exception est rejetée.

B.4.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que le troisième moyen dans l'affaire n° 8127 est partiellement irrecevable, la Cour n'étant pas compétente pour examiner l'inconstitutionnalité du décret attaqué sur la base des articles du décret lui-même ni pour contrôler le décret attaqué directement au regard des articles 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980).

B.4.2. En vertu de l'article 142, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la Cour est compétente pour statuer sur les recours en annulation d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 134 de la Constitution pour cause de violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions et pour cause de violation des articles du titre II (« Des Belges et de leurs droits ») et des articles 143, § 1er, 170, 172 et 191 de la Constitution.

B.4.3. Les parties requérantes ne demandent pas à la Cour d'exercer un contrôle direct du respect des articles 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980, mais bien un contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980, ce pour quoi la Cour est compétente.

Pour le reste, les parties requérantes dans l'affaire n° 8127 ne demandent pas à la Cour de contrôler la constitutionnalité du décret du 9 juin 2023 au regard de dispositions de ce même décret.

B.4.4. L'exception est rejetée.

#### *Quant au fond*

B.5. Les moyens portent sur l'absence de possibilités adéquates de participation pour les acteurs locaux (premier et deuxième moyens dans l'affaire n° 8127 et premier moyen dans l'affaire n° 8142), sur la délégation illicite au pouvoir exécutif (troisième moyen dans l'affaire n° 8127), sur la violation du droit de propriété (deuxième moyen dans l'affaire n° 8142) et sur l'aide d'État illicite (troisième moyen dans l'affaire n° 8142).

La Cour examine les griefs des parties requérantes dans l'ordre suivant :

1. l'absence de possibilités adéquates de participation pour les acteurs locaux;
2. la délégation illicite au Gouvernement flamand;
3. la violation du droit de propriété;
4. l'aide d'État illicite.

### 1. *L'absence de possibilités adéquates de participation pour les acteurs locaux*

B.6.1. Dans leur premier moyen, les parties requérantes dans l'affaire n° 8127 font valoir que les articles 2, 8°, 20°, 21° et 22°, 3, 4, 11 et 12 du décret du 9 juin 2023 violent l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 7 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus) (première branche) et avec les articles 10 et 11 de la Constitution (seconde branche). Selon les parties requérantes, les articles 2, 3, 4, 11 et 12 du décret du 9 juin 2023 ne prévoient pas suffisamment de possibilités de participation pour les acteurs locaux et établissent une différence de traitement déraisonnable entre les acteurs locaux.

Dans leur deuxième moyen, elles invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention d'Aarhus, en ce que la composition de l'agence des parcs garantit uniquement la participation des administrations locales et que les autres acteurs locaux n'ont aucune garantie que leur droit de participation soit réellement mis en œuvre. Selon les parties requérantes, la composition des coalitions territoriales et des agences des parcs et son incidence sur la participation à la conception et à la réalisation des zones paysagères font naître une différence de traitement déraisonnable et rendent la procédure de participation inefficace.

B.6.2. La partie requérante dans l'affaire n° 8142 invoque, dans un premier moyen, la violation, par les articles 8 à 14 du décret du 9 juin 2023, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 3, paragraphe 9, 7 et 8 de la Convention d'Aarhus. Selon la partie requérante, les dispositions décrétales relatives à la participation n'offrent pas assez de sécurité juridique et demeurent très vagues, de sorte qu'il n'existe pas suffisamment de garanties que les parties concernées par les Parcs flamands auront le même droit de participation et pourront dûment l'exercer.

B.7.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

[...] ».

L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à la protection d'un environnement sain. Il relève du pouvoir d'appréciation de chaque législateur de déterminer les mesures qu'il estime adéquates et opportunes pour réaliser cet objectif.

La possibilité de participation du public constitue une garantie pour la sauvegarde du droit à la protection d'un environnement sain.

B.7.2. Les articles 3, paragraphe 9, 7 et 8 de la Convention d'Aarhus disposent :

« Art. 3. *Dispositions générales*

[...]

9. Dans les limites du champ d'application des dispositions pertinentes de la présente Convention, le public a accès à l'information, il a la possibilité de participer au processus décisionnel et a accès à la justice en matière d'environnement sans discrimination fondée sur la citoyenneté, la nationalité ou le domicile et, dans le cas d'une personne morale, sans discrimination concernant le lieu où elle a son siège officiel ou un véritable centre d'activités ».

« Art. 7. *Participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement*

Chaque Partie prend les dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires. Dans ce cadre, les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 s'appliquent. Le public susceptible de participer est désigné

par l'autorité publique compétente, compte tenu des objectifs de la présente Convention. Chaque Partie s'efforce autant qu'il convient de donner au public la possibilité de participer à l'élaboration des politiques relatives à l'environnement ».

*« Art. 8. Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale »*

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

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

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

Ces dispositions de la Convention d'Aarhus contiennent toutes des obligations relatives à la participation du public. L'article 3, paragraphe 9, règle de manière générale, pour le public, l'accès à l'information ainsi que la participation à des décisions et l'accès au juge en matière d'environnement, sans discrimination, tandis que les articles 7 et 8 règlent respectivement la participation du public en ce qui concerne les plans, programmes et politiques et la participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale.

L'article 7 de la Convention d'Aarhus impose de soumettre « l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement » à une procédure de participation du public, dont il fixe certaines modalités. Plus précisément, des « dispositions pratiques et/ou autres voulues pour que le public participe » doivent être prises dans un cadre transparent et équitable, après qu'auront été fournies à ce public les informations nécessaires. Lors de l'élaboration des « politiques relatives à l'environnement », les États membres doivent donner « autant qu'il convient » au public la possibilité de participer. L'article 8 de la même Convention prévoit que les États parties s'emploient à promouvoir une participation effective du public à un stade

approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d’élaboration par des autorités publiques de dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d’application générale qui peuvent avoir un effet important sur l’environnement, et que les résultats de la participation du public doivent être pris en considération dans toute la mesure du possible.

B.8.1. En ce qui concerne l’applicabilité de l’article 7 de la Convention d’Aarhus, il est précisé, dans les « Recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d’environnement », que, bien que l’article 7 ne définisse pas lui-même les termes « plans et programmes », il est recommandé d’en faire une interprétation large, couvrant tout type de décision stratégique, en particulier :

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

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

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

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

(ii) n’est généralement pas suffisant pour qu’une activité spécifique soit mise en œuvre sans décision d’autorisation individuelle » (point 154).

La Convention ne définit pas non plus le terme « politiques », mais il est à nouveau recommandé d’en faire une interprétation large, couvrant toute décision stratégique autre qu’un plan ou un programme (point 156).

B.8.2. La partie requérante dans l’affaire n° 8142 n’expose pas en quoi l’article 8 de la Convention d’Aarhus, qui porte sur la « participation du public durant la phase d’élaboration de dispositions réglementaires et/ou d’instruments normatifs juridiquement contraignants d’application générale », serait violé. Par ailleurs, les dispositions attaquées du décret du 9 juin 2023 ne règlent pas le processus d’élaboration de dispositions réglementaires ni d’instruments normatifs juridiquement contraignants d’application générale.

L'article 8 de la Convention d'Aarhus n'est pas applicable.

B.9.1. Dans l'affaire n° 8127, les articles 2, 8°, 20°, 21° et 22°, 3, 4, 11 et 12 sont attaqués.

L'article 2, 8°, 20°, 21° et 22°, du décret du 9 juin 2023 définit ce qu'il y a lieu d'entendre par « coalition territoriale », « agence des parcs », « note sur les parcs » et « paysage régional ».

Les articles 3 et 4 font partie du chapitre 1er (« Dispositions générales et objectifs ») et indiquent ce qu'il y a lieu d'entendre par « Parc paysager » (article 3) et « Parc national de Flandre » (article 4), et quels en sont les objectifs.

L'article 11 prévoit que le Gouvernement flamand détermine le contenu et la forme d'une note sur les parcs, d'un plan directeur et d'un plan opérationnel. « Lors de l'établissement de la note sur les parcs, des plans directeurs et des plans opérationnels, il est tenu compte de l'avis des autorités locales concernées » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1667/1, p. 57). L'article 12 détermine les missions d'une agence des parcs (§ 1er), ainsi que la composition de l'organe de gestion de l'agence des parcs (§ 2), la participation d'acteurs publics et privés (§ 3) et le fait que le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités relatives à la mission, à la composition, au fonctionnement, aux compétences, à la coopération et aux rapports établis par une agence des parcs (§ 4).

B.9.2. Dans l'affaire n° 8142, les articles 8 à 14 du décret du 9 juin 2023 sont attaqués.

L'article 8 du décret du 9 juin 2023 dispose expressément que la reconnaissance en tant que Parc flamand ou le fonctionnement de l'agence des parcs « ne génère pas d'obligations ou de mesures restrictives allant au-delà de la réglementation en vigueur pour les détenteurs de droits réels à l'intérieur ou à l'extérieur d'un Parc flamand ou pour ses utilisateurs, sauf convention contraire ».

L'article 9 dispose que le Gouvernement flamand lance la procédure de reconnaissance comme Parc paysager ou comme Parc national de Flandre par un appel aux candidats souhaitant être reconnus comme Parc flamand. La procédure est ensuite élaborée.

L'article 10 dispose que la reconnaissance en tant que Parc paysager ou Parc national de Flandre est valable pour une durée indéterminée, sauf si le Gouvernement flamand décide de limiter ce délai.

L'article 13 dispose qu'une agence des parcs est créée au plus tard six mois après la reconnaissance d'un Parc paysager ou d'un Parc national de Flandre.

Enfin, l'article 14 prévoit la possibilité de coordonner la politique des Parcs flamands, ce pour quoi le Gouvernement flamand peut arrêter des modalités.

B.10.1. Le Gouvernement flamand fait valoir en substance que les notes sur les parcs, les plans directeurs et les plans opérationnels ne sont pas des « plans et des programmes relatifs à l'environnement », visés à l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

B.10.2. Une note sur les parcs est un document introduit par une coalition territoriale décrivant la candidature d'un Parc flamand et la composition de l'agence des parcs. Le Gouvernement flamand procède, sur la base de ce document, à une sélection des candidats, qui peuvent ensuite introduire des plans directeurs et des plans opérationnels, lesquels peuvent être approuvés par le Gouvernement flamand et sur la base desquels le Gouvernement flamand procède à la reconnaissance du Parc flamand (article 9 *juncto* l'article 2, 8° et 21°, du décret du 9 juin 2023). Les coalitions territoriales deviennent ensuite des agences des parcs qui établissent tous les 24 ans un nouveau plan directeur contenant une vision stratégique à long terme et tous les 6 ans un nouveau plan opérationnel concrétisant le plan directeur (article 11 *juncto* l'article 2, 20°, du décret du 9 juin 2023).

B.11.1. Plusieurs autorités et parties privées sont associées à l'établissement des notes sur les parcs, des plans directeurs et des plans opérationnels. Comme il est dit en B.8.2, la notion de « plans et programmes » n'est pas définie dans la Convention d'Aarhus elle-même, mais il convient de tenir compte des « Recommandations de Maastricht sur les moyens de promouvoir la participation effective du public au processus décisionnel en matière d'environnement ».

B.11.2. Au regard de ces « recommandations », les notes sur les parcs, les plans directeurs et les plans opérationnels sont des décisions stratégiques qui sont prévues par des dispositions

législatives, réglementaires ou administratives (recommandation 154, *a*)), qui sont élaborées et adoptées par une autorité (recommandation 154, *b*) et qui prévoient un système organisé et coordonné (recommandation 154, *c*) qui établit le cadre requis pour certaines catégories d'activités spécifiques (recommandation 154, *c*, *i*) et qui n'est pas suffisant pour qu'une activité spécifique soit mise en œuvre sans décision d'autorisation individuelle (recommandation 154, *c*, *ii*). Ils répondent dès lors aux conditions et doivent être considérés comme des « plans et programmes » au sens de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

Le constat que les notes sur les parcs, les plans directeurs et les plans opérationnels n'ont pas de valeur réglementaire n'y change rien, étant donné que la recommandation 154, *c*, *i*), prévoit que les systèmes établissent « généralement » de façon contraignante les cadres pour les catégories d'activités spécifiques, mais pas toujours. Les plans et programmes peuvent également établir des cadres de façon non contraignante pour des catégories d'activités spécifiques.

B.12.1. Les possibilités de participation pour les acteurs locaux qui sont prévues par le décret du 9 juin 2023 sont :

- article 11 : lors de l'établissement de la note sur les parcs et du plan directeur, les autorités locales doivent organiser une forme de participation du public, de manière que celui-ci soit informé de la note sur les parcs et du plan directeur et puisse réagir. L'avis des autorités locales concernées doit à tout le moins être contenu dans la note sur les parcs et le plan directeur. Le Gouvernement flamand est habilité à établir les modalités relatives à la forme de participation qui doit être organisée;

- article 12, § 2 : l'agence des parcs doit être composée de manière équilibrée de conseillers communaux et de représentants de gestionnaires publics ou privés ayant un terrain situé dans un Parc flamand et d'acteurs dont la collaboration est utile pour la réalisation des objectifs du Parc flamand;

- article 12, § 3 : les acteurs publics et privés doivent être associés à la réalisation des objectifs d'un Parc flamand.

B.12.2. L'article 7 de la Convention d'Aarhus s'applique à tous les plans et programmes « relatifs à l'environnement ».

L'article 11 du décret du 9 juin 2023 dispose que la note sur les parcs et le plan directeur doivent contenir l'avis des autorités locales concernées et que celles-ci doivent avoir organisé une forme de participation. Pour le plan opérationnel, aucune forme de participation n'est prévue.

Conformément à l'article 11, alinéa 4, du décret du 9 juin 2023, il appartient au Gouvernement flamand d'arrêter les modalités relatives à la forme de participation, ce qu'il a fait par les articles 5 et 8 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 14 juillet 2023 « fixant les conditions générales d'agrément et de subventionnement des Parcs flamands » (ci-après : l'arrêté du 14 juillet 2023). Les deux articles indiquent que la note sur les parcs et le plan directeur doivent, à peine d'irrecevabilité, contenir l'avis des autorités locales et qu'il convient d'organiser une forme de participation dont les modalités relatives à la méthode et aux conditions sont contenues dans les articles 5 et 8 de l'arrêté précité.

B.12.3. Le plan opérationnel permet d'élaborer la stratégie du plan directeur à travers des mesures et actions concrètes et mesurables en vue du développement global de la zone, tant à court terme que sur le long terme. Il concrétise le plan directeur pour une période de six ans et contient un plan d'action détaillé et clairement formulé comprenant la désignation du partenaire responsable, le calendrier et les jalons, de même qu'un plan financier.

Les acteurs locaux sont associés à la mise en œuvre du plan opérationnel et à la réalisation des objectifs d'un Parc flamand, étant donné que cette garantie est expressément prévue à l'article 12, § 3, du décret du 9 juin 2023, qui dispose que les « parties prenantes publiques et privées sont impliquées » en vue de la réalisation des objectifs d'un Parc flamand.

B.12.4. Plusieurs articles du décret du 9 juin 2023 prévoient des possibilités de participation du public ou une composition spécifique obligatoire pour l'agence des parcs, de sorte que la participation du « public » « dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir

fourni les informations nécessaires », répond aux exigences de l'article 6, paragraphes 3, 4 et 8, de la Convention d'Aarhus, comme le prévoit son article 7.

Il appartient au juge compétent de vérifier que le public concerné a pu concrètement participer lors de l'élaboration des notes sur les parcs, des plans directeurs et des plans opérationnels.

B.12.5. Le premier moyen dans l'affaire n° 8127, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.13. Dans la seconde branche du premier moyen dans l'affaire n° 8127, les parties requérantes font valoir que l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, est violé, en ce que le décret du 9 juin 2023 part erronément du postulat que tous les acteurs locaux répondant à la notion de « public » peuvent s'exprimer via les administrations locales à toutes les étapes de la procédure de reconnaissance. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention d'Aarhus, en ce que la composition de l'agence des parcs garantit seulement la participation des administrations locales.

Dans le premier moyen dans l'affaire n° 8142, la partie requérante fait valoir que le décret attaqué établit une différence de traitement manifestement illicite entre la procédure d'élaboration pour les Parcs flamands et les procédures d'élaboration pour d'autres plans spatiaux, alors que les deux types de plans contiennent une vision stratégique à long terme ayant une incidence spatiale.

B.14. 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.15.1. Le Gouvernement flamand fait valoir qu'en ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 8127, les autorités locales et les autres acteurs locaux ne sont pas comparables, car les autorités locales, contrairement aux autres acteurs locaux, poursuivent l'intérêt général.

Ensuite, en ce qui concerne le premier moyen dans l'affaire n° 8142, le Gouvernement flamand soutient que la procédure d'élaboration pour les Parcs flamands et la procédure d'élaboration pour d'autres plans spatiaux dans le cadre de l'aménagement du territoire ne sont pas des catégories de plans comparables, étant donné qu'un arrêté portant reconnaissance d'un Parc flamand n'a pas de valeur réglementaire, contrairement à un plan stratégique spatial ou à un plan d'exécution spatial.

B.15.2. Il ne faut pas confondre différence et non-comparabilité.

L'intérêt général poursuivi par les autorités locales ou le caractère réglementaire ou non d'un plan dans le cadre d'une politique intégrée du paysage peuvent certes constituer un élément dans l'appréciation d'une différence de traitement du public selon qu'il s'agit d'un Parc flamand ou d'un autre plan spatial, mais ils ne sauraient suffire pour conclure à la non-comparabilité, sous peine de vider de sa substance le contrôle au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, les catégories précitées sont comparables en ce qui concerne les possibilités de participation pour les acteurs locaux et les différents plans dans le cadre de la politique du paysage.

B.16.1. Les différences de traitement reposent sur un critère objectif, à savoir la qualité de l'acteur local (seconde branche du premier moyen et deuxième moyen dans l'affaire n° 8127) et la détermination des plans qui doivent être établis, soit les plans relatifs à la reconnaissance des Parcs flamands ou d'autres plans spatiaux (premier moyen dans l'affaire n° 8142).

B.16.2. Par les articles attaqués du décret-cadre du 9 juin 2023, le législateur décréte entendait poursuivre les objectifs des Parcs flamands et élaborer une procédure spécifique de

reconnaissance, de fonctionnement et d'organisation des Parcs flamands, afin d'aboutir ainsi à une politique intégrée du paysage (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1667/1, p. 3). Le but consiste à prévoir un cadre décretaal pour le paysage en tant que thème stratégique transversal, ce qui est un objectif légitime.

En matière de politique intégrée du paysage, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes, la Cour doit, compte tenu de l'obligation faite par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution aux législateurs décretaux de garantir le droit à la protection d'un environnement sain, respecter l'appréciation de ces législateurs quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est déraisonnable.

Le législateur décretaal dispose dès lors d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer quelles mesures sont appropriées afin de réaliser les buts qu'il poursuit en matière de politique intégrée du paysage.

B.16.3. En ce qui concerne le deuxième moyen dans l'affaire n° 8127, il suffit de constater qu'eu égard à ce qui est dit en B.12.1 à B.12.5, il existe suffisamment de possibilités adéquates de participation pour les acteurs locaux.

La différence quant aux possibilités de participation selon la qualité des acteurs locaux est raisonnablement justifiée. Il est en particulier raisonnablement justifié que les administrations locales se voient reconnaître un rôle spécifique dans le décret attaqué, compte tenu des missions d'intérêt général qui leur incombent. Pour le reste, la composition équilibrée de la coalition territoriale et de l'agence des parcs est de nature à garantir diverses possibilités de participation aux acteurs locaux. Lors de la rédaction des notes sur les parcs et des plans directeurs, les autorités locales doivent organiser une forme de participation, impliquant que les acteurs locaux puissent s'exprimer et que les autorités locales doivent tenir compte de leur opinion lorsqu'elles rendent leur avis.

Du fait que la composition de l'agence des parcs doit être équilibrée, les différents acteurs locaux seront associés à l'établissement des notes sur les parcs, des plans directeurs et des plans opérationnels. Le décret du 9 juin 2023 vise uniquement à créer un cadre juridique pour la politique transversale du paysage en prévoyant des directives générales qui doivent ensuite être

mises en œuvre par le pouvoir exécutif. La composition de la coalition territoriale ou de l'agence des parcs dépend, à l'exception de la nécessité d'une composition équilibrée, du territoire pour lequel un Parc national de Flandre ou un Parc paysager sera reconnu. La composition spécifique de l'agence des parcs peut uniquement être établie dans une autre réglementation, comme un arrêté et un règlement du pouvoir exécutif, pour lesquels la Cour n'est pas compétente. L'appréciation concrète de la légalité de la composition de l'agence des parcs appartient à la section du contentieux administratif du Conseil d'État et au juge ordinaire.

B.16.4. Comme il est dit en B.1.2, les Parcs flamands ont pour but de stimuler, de faciliter et de mettre en œuvre la recherche, la conservation durable, la remise en état, le développement et le désenclavement du paysage, l'organisation de la coopération axée sur la protection générale des sites ruraux et la promotion de la diversité biologique et de la conservation de la nature. Le législateur décretaal a principalement créé des cadres pour des partenariats poursuivant des objectifs clairs (articles 3 et 4 du décret du 9 juin 2023) et des règles pour la reconnaissance des Parcs flamands. La reconnaissance en tant que Parc flamand proprement dite fait l'objet d'un acte administratif susceptible de recours, dont le contrôle appartient à nouveau à la section du contentieux administratif du Conseil d'État et au juge ordinaire.

Par ailleurs, les notes sur les parcs, les plans directeurs et les plans opérationnels et, par conséquent, la reconnaissance comme Parc flamand ou le fonctionnement de l'agence des parcs « ne génère[nt] pas d'obligations ou de mesures restrictives allant au-delà de la réglementation en vigueur pour les détenteurs de droits réels à l'intérieur ou à l'extérieur d'un parc flamand ou pour ses utilisateurs » (article 8, alinéa 1er, du décret du 9 juin 2023), tandis que les plans de politique et d'exécution spatiaux ont un caractère réglementaire, ce qui justifie également les possibilités de participation plus étendues pour le public.

B.17. Le premier moyen, en sa seconde branche, et le deuxième moyen dans l'affaire n° 8127 ainsi que le premier moyen dans l'affaire n° 8142 ne sont pas fondés.

## 2. La délégation illicite au Gouvernement flamand

B.18. Dans le troisième moyen dans l'affaire n° 8127, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution *junctis* les articles 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980, lus en combinaison avec le principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution, avec le principe de la séparation des pouvoirs et avec le principe de la sécurité juridique, en ce que le législateur décréte viole l'interdiction de principe d'accorder des délégations.

B.19.1. L'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Le Gouvernement fait les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets, sans pouvoir jamais ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

L'article 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Le Gouvernement n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois et décrets portés en vertu de celle-ci ».

B.19.2. L'article 23, alinéa 2 et alinéa 3, 4°, de la Constitution impose au législateur compétent de garantir le droit à la protection d'un environnement sain et de déterminer les conditions en vue de l'exercice de ce droit.

Cette disposition constitutionnelle n'interdit toutefois pas au législateur décréte d'accorder des délégations au pouvoir exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur décréte a déterminé l'objet.

B.20.1. Comme il est dit en B.1.2, le décret du 9 juin 2023 crée un cadre pour une politique paysagère à part entière et transversale en vue de promouvoir et de stimuler l'environnement, la nature, la biodiversité et l'espace ouvert, le patrimoine, le tourisme, l'économie et de nombreux domaines qui portent sur la promotion de l'environnement.

B.20.2. En ce qui concerne la délégation au Gouvernement flamand, les travaux préparatoires mentionnent :

« (1) Les objectifs primaires ont été élaborés dans le projet de décret. Le Gouvernement flamand peut décider de préciser ou spécifier ou non ces objectifs.

(2) Les dispositions d'exécution de l'article 9 sont élaborées par le Gouvernement flamand. L'article 9 du projet de décret est modifié en ce sens que le Gouvernement flamand ' doit ' prévoir des dispositions d'exécution.

(3) Le Gouvernement flamand prévoit à court terme des dispositions d'exécution concernant le rapportage. Les dispositions d'exécution relatives aux autres aspects sont optionnelles, de sorte que les expériences des premières reconnaissances peuvent indiquer si un autre système s'impose » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1667/1, p. 22).

B.20.3. Les articles 3 et 4, attaqués, du décret du 9 juin 2023 indiquent clairement et précisément ce qu'il y a lieu d'entendre par un « Parc paysager » et un « Parc national de Flandre » et énumèrent les objectifs d'un Parc paysager et d'un Parc national de Flandre. L'article 5 prévoit que le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités relatives aux objectifs des Parcs flamands et peut concrétiser et spécifier ces objectifs (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1667/1, p. 55).

Il découle des articles 3, 4 et 5 du décret du 9 juin 2023 que le législateur décréto a déterminé de manière précise et non ambiguë les objectifs des Parcs flamands et qu'il a également déterminé ce qu'il y a lieu d'entendre par les statuts des parcs. Le cadre des Parcs flamands est déjà contenu dans les définitions et les objectifs des articles 3 et 4 du décret du 9 juin 2023. Le Gouvernement flamand est uniquement habilité à préciser davantage le contenu des objectifs énumérés dans le décret du 9 juin 2023 pour les Parcs flamands.

Les articles 7, 8 et 9, attaqués, du décret du 9 juin 2023 habilent le Gouvernement flamand à préciser la politique du paysage sur la base de règles précises et détaillées en prévoyant une procédure et des conditions de reconnaissance. Le législateur décréto précise clairement quelles matières et procédures ou conditions de la politique transversale du paysage doivent être élaborées plus avant par le Gouvernement flamand, de sorte que l'objet des mesures qui doivent être prises par le Gouvernement flamand est clairement délimité.

Les articles 11 et 12, attaqués, du décret du 9 juin 2023 habilite le Gouvernement flamand à déterminer le contenu et la forme de la note sur les parcs, qui doit au moins contenir l'avis des autorités locales et pour laquelle les autorités locales doivent organiser une forme de participation pour le public. Par ailleurs, le Gouvernement flamand est habilité à organiser une forme de participation pour le plan directeur et à déterminer le contenu et l'établissement du plan opérationnel, ainsi que sa modification. Le décret du 9 juin 2023 définit ce qu'il y a lieu d'entendre par note sur les parcs, plan directeur et plan opérationnel, quel en est le contenu et quand ces documents doivent être introduits. De ce fait, il n'est pas conféré au pouvoir exécutif une habilitation dont le législateur décréteur compétent n'a pas précisé l'objet. L'habilitation faite au Gouvernement flamand de préciser les règles concernant la mission, la composition, le fonctionnement, les compétences, la collaboration, les conséquences du départ d'un membre de l'organe d'administration, le rapportage d'une agence des parcs et le moment de la création de l'agence des parcs ne constitue pas davantage une habilitation concernant des mesures dont le législateur décréteur compétent n'a pas précisé l'objet.

Les articles 15, 16, 24 et 25, § 1er, alinéa 1er, du décret du 9 juin 2023 habilite uniquement le Gouvernement flamand à fixer les conditions du régime de subventionnement, dans les limites des crédits budgétaires disponibles, le cumul des subventions ne pouvant jamais dépasser 100 % de la totalité des coûts. Par ailleurs, « les articles 11 à 14 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes » sont applicables aux Parcs flamands (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1667/1, p. 59), si bien que le législateur compétent a clairement indiqué l'objet des mesures qui doivent être prises par le Gouvernement flamand.

Les autres dispositions attaquées portent sur la délégation au Gouvernement flamand concernant « l'utilisation de noms et logos de Parcs flamands » (article 18, alinéa 2, du décret du 9 juin 2023), les « modalités concernant la mission, la délimitation, la composition, le fonctionnement, les compétences et les rapports des paysages régionaux » (article 19, alinéa 3, du décret du 9 juin 2023), la reconnaissance, la procédure de reconnaissance, le suivi et la

coordination des paysages régionaux (articles 22, alinéas 1er et 2, et 23, alinéa 2, du décret du 9 juin 2023). L'objet des mesures qui doivent être prises par le Gouvernement flamand a également été chaque fois clairement délimité.

B.20.4. Il résulte de ce qui précède que le législateur décrétoal a clairement indiqué l'objet des mesures dont il délègue la mise en œuvre au pouvoir exécutif et que cette habilitation n'est dès lors pas contraire au principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution.

B.21. Le troisième moyen dans l'affaire n° 8127 n'est pas fondé.

### *3. La violation du droit de propriété*

B.22. Le deuxième moyen de la partie requérante dans l'affaire n° 8142 est pris de la violation, par les articles 3 à 14 du décret du 9 juin 2023, de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel), avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec le principe de la sécurité juridique. Selon la partie requérante, le décret du 9 juin 2023 maintient la possibilité que des terrains agricoles soient repris dans un Parc paysager ou un Parc national de Flandre, de sorte que ces entreprises agricoles peuvent être confrontées à des restrictions de propriété extrêmes s'assimilant à une expropriation de fait.

B.23.1. 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 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 Etats 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 ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel 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.23.2. L'article 1er du Protocole précité offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

Cet article ne porte 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.

L'ingérence dans le droit au respect des biens n'est compatible avec ce droit que si elle est raisonnablement proportionnée au but poursuivi, c'est-à-dire si elle ne rompt pas le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection de ce droit. Les États membres disposent en la matière d'une grande marge d'appréciation (CEDH, 2 juillet 2013, *R.Sz. c. Hongrie*, ECLI:CE:ECHR:2013:0702JUD004183811, § 38).

B.24.1. L'article 3, § 1er, du décret du 9 juin 2023 définit ce qu'est un Parc paysager et dispose que, dans celui-ci, il est adopté une approche globale qui prévoit un espace pour le patrimoine, les loisirs, la nature, l'agriculture, le logement, l'économie et le tourisme. L'article 4, § 1er, du décret du 9 juin 2023 définit ce qu'est un Parc national de Flandre et dispose notamment qu'il convient de contribuer au développement économique et social durable des communautés de résidents locaux et des activités professionnelles (agricoles) dans la zone (article 4, § 2, 4<sup>o</sup>) (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1667/1, p. 54).

Les objectifs d'un Parc paysager reconnu et d'un Parc national de Flandre reconnu sont inscrits dans le décret du 9 juin 2023 (articles 3, § 2, et 4, § 2).

Dans la mesure du possible, ces objectifs doivent être atteints par autoréalisation. Les travaux préparatoires mentionnent à cet égard :

« L'autoréalisation par les propriétaires privés et les agriculteurs peut contribuer dans une large mesure à la réalisation de la nature et aux objectifs des Parcs paysagers [et des Parcs nationaux de Flandre (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1667/1, p. 54)]. La diversification et l'extension notamment aux activités récréatives et touristiques permettent aux entrepreneurs de réaliser des modèles de revenus nouveaux et adaptés » (*ibid.*, p. 53).

B.24.2. Comme il est dit en B.1.2 et en B.16.2, le législateur décrétoal entend, par le décret attaqué, réaliser une politique transversale du paysage, qui s'intéresse également à l'agriculture, ce qui constitue un objectif légitime.

Ensuite, les objectifs poursuivis par les Parcs paysagers et par les Parcs nationaux de Flandre sont également légitimes et compatibles avec les activités agricoles, étant donné que l'agriculture est mentionnée parmi les objectifs d'un Parc paysager (article 3, § 1er et § 2, 1°, du décret du 9 juin 2023) et d'un Parc national de Flandre (article 4, § 2, 4°, du décret du 9 juin 2023).

B.24.3. L'article 8 du décret du 9 juin 2023 dispose également que la reconnaissance comme Parc paysager ou comme Parc national de Flandre ne génère pas d'obligations ou de mesures restrictives « allant au-delà de la réglementation en vigueur pour les détenteurs de droits réels à l'intérieur ou à l'extérieur d'un Parc flamand ou pour ses utilisateurs, sauf convention contraire ». Par ailleurs, la reconnaissance comme Parc flamand par le Gouvernement flamand, le fonctionnement d'une agence des parcs et l'exécution du plan directeur et des plans opérationnels ne pourront jamais porter atteinte aux compétences, aux missions et à l'autonomie communales, parce que l'agence des parcs, lorsqu'elle accomplit ses missions, doit tenir compte de la politique locale, qui est menée de manière autonome par les communes sur le territoire desquelles est situé le parc (article 8, alinéa 2, du décret du 9 juin 2023).

Les travaux préparatoires mentionnent :

« Le présent projet de décret ne contient pas de nouvelles obligations. Il jette avant tout les bases pour des partenariats visant à stimuler la qualité paysagère et la protection des sites ruraux, d'une part, dans le cadre de structures nouvelles à créer et, d'autre part, en poursuivant le fonctionnement des paysages régionaux. Les acteurs concernés qui souhaitent participer aux partenariats visés devront par contre prendre des engagements qu'ils pourront eux-mêmes déterminer en majeure partie et qu'ils devront eux-mêmes réaliser. [...]

Les partenaires de la coalition s'engagent à créer une coopération structurelle, à œuvrer à la réalisation des objectifs à long terme et à s'engager aussi financièrement à cette fin. Les arrangements relatifs à la coopération et à l'engagement financier sont contenus dans un accord de coopération signé par les principaux partenaires. Afin de déterminer les objectifs, les habitants, utilisateurs et acteurs de la zone sont consultés.

[...] La décision de participer au modèle d'un Parc national de Flandre ou d'un Parc paysager a donc bel et bien une incidence, mais cette décision résulte entièrement d'un propre choix » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1667/1, pp. 6-7).

« Si le titulaire d'un droit réel ou un utilisateur s'engage à réaliser les (ou une partie des) objectifs du Parc flamand, voy. les articles 3 et 4, des obligations supplémentaires ou des mesures limitatives ne peuvent en résulter que si l'agence des parcs a convenu de le faire avec les parties concernées » (*ibid.*, pp. 55-56).

B.24.4. Par ailleurs, le plan directeur et le plan opérationnel ne sont pas considérés comme « un développement politique souhaité, au sens de l'article 4.3.1, § 2, 2°, a), du Code flamand de l'Aménagement du Territoire » (article 9, alinéa 4, du décret du 9 juin 2023), de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'en tenir compte dans l'appréciation du bon aménagement du territoire dans le cadre de l'octroi des permis.

B.25.1. Les instruments existants relatifs au développement des zones, par exemple les plans d'exécution spatiaux, peuvent également être mis en œuvre dans les limites d'un Parc flamand. Même dans un Parc flamand, les autres règles sectorielles restent applicables. Les différents niveaux de pouvoir peuvent appliquer les instruments existants en vue de mettre en œuvre leur politique et doivent parcourir à cet effet les procédures spécifiques (*ibid.*, pp. 34 et 56).

B.25.2. L'ingérence, invoquée par la partie requérante, dans le droit au respect des biens ne découle cependant pas du décret attaqué du 9 juin 2023, mais de l'usage des instruments de ces autres règles sectorielles, qui ne font pas l'objet du recours, présentement examiné, dans

l'affaire n° 8142. L'appréciation concrète de la légalité du recours aux instruments d'une autre réglementation sectorielle dans les limites d'un Parc flamand appartient au juge administratif et au juge ordinaire.

B.26. En ce qui concerne la différence de traitement entre les terres agricoles et les domaines militaires, la partie requérante fait valoir que l'exception pour les domaines militaires n'est pas raisonnablement justifiée. Les domaines militaires doivent avoir une « fonction naturelle importante » (article 4, § 1er, alinéa 3, 4°, du décret du 9 juin 2023), mais ils sont exemptés de l'obligation d'être couverts, après dix ans, pour moitié au moins par un plan de gestion de la nature de type 3 ou 4 (article 4, § 1er, alinéa 6, du décret du 9 juin 2023) et, après 24 ans, pour au moins 75 %.

B.27.1. Les travaux préparatoires mentionnent :

« Ces domaines militaires ne doivent pas répondre à la condition relative au plan de gestion de la nature de type 3 ou 4. En effet, le législateur décréte ne souhaite pas opérer un choix à la place de la Défense, en tant que propriétaire des domaines militaires. Dans l'esprit du protocole que l'autorité flamande a conclu avec la Défense en ce qui concerne l'utilisation et la gestion des domaines militaires, les objectifs en matière de nature et de forêts pour ces terrains font déjà l'objet d'une coopération depuis longtemps. En fonction de l'intérêt supérieur des domaines militaires, il est laissé à la Défense une certaine marge de manœuvre pour faire elle-même des choix en fonction du type de terrain dans le contexte d'un plan de gestion de la nature, et ce en conformité avec l'intérêt supérieur et spécifique de ces terrains » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1667/1, p. 54).

B.27.2. La différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir le fait que le terrain est un domaine militaire ou non.

B.27.3. Compte tenu de l'intérêt général, à savoir la Défense nationale, ce qui implique que les terrains militaires doivent en tout cas être disponibles et le rester en tant que terrains d'exercice pour la Défense, il est raisonnablement justifié de prévoir une exception pour les domaines militaires en ce qui concerne l'obligation relative au plan de gestion de la nature de type 3 ou 4.

B.28. Le deuxième moyen dans l'affaire 8142 n'est pas fondé.

#### 4. *L'aide d'État illicite*

B.29. Dans un troisième moyen dans l'affaire n° 8142, la partie requérante invoque la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), en ce que le régime de subventionnement prévu constituerait une aide d'État manifestement illicite.

B.30.1. L'article 107, paragraphe 1, du TFUE dispose :

« Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions ».

L'article 108, paragraphe 3, du TFUE dispose :

« La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale ».

B.30.2. Les articles 107 et 108, précités, du TFUE exposent les règles qui doivent être suivies lorsque des aides d'État sont octroyées. Le respect de ces règles garantit qu'aucune mesure ne fausse ou ne menace de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions. Dans son examen de la compatibilité des dispositions attaquées avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour peut dès lors être amenée à examiner s'il est porté une atteinte discriminatoire à cette garantie.

Si la question de la compatibilité d'une aide avec le marché intérieur relève d'une mission attribuée en propre à la Commission européenne, sous le contrôle du Tribunal et de la Cour de justice, de telle sorte que la Cour n'est pas compétente pour en connaître, il en va différemment du point de savoir si la disposition attaquée doit être considérée comme contraire à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE au motif qu'elle constitue la mise en œuvre d'une aide d'État qui n'a

pas été notifiée auparavant à la Commission européenne (à ce propos, voy. CJUE, 18 juillet 2013, C-6/12, *P Oy*, ECLI:EU:C:2013:525, point 38).

B.30.3. La Cour doit vérifier si le régime de subventionnement instauré par les articles 15 à 17 du décret du 9 juin 2023 doit être qualifié de nouvelle aide d'État, et, dans l'affirmative, si celle-ci devait être notifiée à la Commission avant d'être mise en œuvre.

B.31.1. L'article 107, paragraphe 1, du TFUE prohibe, en principe, les aides accordées aux entreprises par les États, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres.

B.31.2. Pour qu'une mesure puisse être qualifiée d'aide d'État, quatre conditions cumulatives doivent être remplies, à savoir « [p]remièrement, il doit s'agir d'une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État. Deuxièmement, cette intervention doit être susceptible d'affecter les échanges entre États membres. Troisièmement, elle doit accorder un avantage à son bénéficiaire. Quatrièmement, elle doit fausser ou menacer de fausser la concurrence » (CJUE, 10 juin 2010, C-140/09, *Fallimento Traghetti del Mediterraneo SpA*, ECLI:EU:C:2010:335, point 31).

À cet égard, selon une jurisprudence constante de la Cour de justice, « la notion d'aide est plus générale que celle de subvention, étant donné qu'elle comprend non seulement des prestations positives, telles que les subventions elles-mêmes, mais également des interventions d'État qui, sous des formes diverses, allègent les charges qui normalement grèvent le budget d'une entreprise et qui, par-là, sans être des subventions au sens strict du mot, sont de même nature et ont des effets identiques » (CJUE, 4 juin 2015, C-5/14, *Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH c. Hauptzollamt Osnabrück*, ECLI:EU:C:2015:354, point 71).

B.31.3. Il ressort également de la jurisprudence de la Cour de justice que « l'article 107, paragraphe 1, TFUE interdit les aides 'favorisant certaines entreprises ou certaines productions', c'est-à-dire les aides sélectives » et qu'en ce qui concerne « l'appréciation de la condition de sélectivité, il résulte d'une jurisprudence constante que l'article 107, paragraphe 1, TFUE impose de déterminer si, dans le cadre d'un régime juridique donné, une mesure

nationale est de nature à favoriser certaines entreprises ou certaines productions par rapport à d'autres, qui se trouveraient, au regard de l'objectif poursuivi par ledit régime, dans une situation factuelle et juridique comparable » (CJUE, 4 juin 2015, C-5/14, précité, points 73 et 74).

B.31.4. Toujours selon la Cour de justice, « la notion d'« avantage », inhérente à la qualification d'aide d'État d'une mesure, revêt un caractère objectif, indépendamment des motivations des auteurs de la mesure dont il s'agit. Ainsi, la nature des objectifs poursuivis par des mesures étatiques et leur justification sont dépourvues de toute incidence sur leur qualification en tant qu'aide d'État. En effet, l'article 107, paragraphe 1, du TFUE ne distingue pas selon les causes ou les objectifs des interventions étatiques, mais les définit en fonction de leurs effets » (CJUE, grande chambre, 25 janvier 2022, C-638/19 P, *Commission européenne c. European Food SA e.a.*, ECLI:EU:C:2022:50, point 122).

B.32.1. Tant au cours de la procédure de reconnaissance qu'après la reconnaissance, un Parc flamand reçoit des subventions publiques, dans les limites des crédits budgétaires disponibles (articles 15 à 17 du décret du 9 juin 2023). « Les articles 11 à 14 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes s'appliquent à ces subventions » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2022-2023, n° 1667/1, p. 59).

B.32.2. Dans son avis relatif au projet qui a abouti au décret du 9 juin 2023, la section de législation du Conseil d'État a observé :

« À première vue, il n'est pas exclu que le régime de subventionnement en projet contienne des aides sélectives au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité ' sur le fonctionnement de l'Union européenne ' qui, sauf si elles en sont exemptées, doivent être notifiées à la Commission européenne par application de l'article 108, paragraphe 3, du Traité précité. Il est recommandé de préciser dans l'exposé des motifs de l'avant-projet le rapport qui existe entre le régime en projet et le régime relatif aux aides d'État et si, au cas où il s'agirait effectivement d'une aide d'État, il peut être recouru à un régime d'exception prévu par les articles 107 et 108 du Traité précité en ce qui concerne l'obligation de notification à la Commission européenne. S'il n'est pas certain que le régime en projet contienne effectivement des mesures d'aide d'État, celui-ci devrait, par souci de sécurité, être notifié au préalable à la Commission européenne. En

effet, une aide d'État non notifiée est illégale, même si les aides pourraient être déclarées compatibles avec les règles européennes en cas de notification correcte » (*ibid.*, p. 166).

B.32.3. L'exposé des motifs du décret du 9 juin 2023 mentionne, en réponse à cet avis :

« La Région flamande estime qu'en ordre principal, il n'est pas question d'une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les régimes de subventionnement visent à réaliser une protection et un développement durables des processus écologiques paysagers et des écosystèmes, habitats et espèces en lien avec ceux-ci. Ces objectifs ont un caractère non économique. La subvention ne sert pas à couvrir des frais liés aux activités économiques ou à la fonction économique d'un Parc national.

[...]

L'une des conditions d'une aide d'État est que l'aide soit accordée à un bénéficiaire exerçant des activités économiques. Si le bénéficiaire exerce des activités non économiques, il n'est donc pas question d'une aide d'État [...]. La Région flamande estime que les activités principales des Parcs flamands n'ont pas de caractère économique et que, dès lors, les dispositions relatives aux aides d'État ne sont pas applicables en l'espèce » (*ibid.*, p. 8).

« Pour chaque aide, il sera examiné s'il est question d'aide d'État. Si la subvention peut être qualifiée d'aide au sens de l'article 107 du TFUE, l'aide ne doit pas être notifiée à la Commission européenne, puisqu'elle est exonérée de notification en vertu de l'article 53, paragraphe 2, *b*), du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014, qui prévoit que certaines catégories d'aides sont, en vertu des articles 107 et 108 du Traité, jugées compatibles avec le marché intérieur.

La Région flamande estime que le régime de subventionnement entre dans le champ d'application de l'article 53, paragraphe 2, *b*), du RGEC. L'article 1er du RGEC énumère les diverses catégories d'aides auxquelles le RGEC est applicable. L'aide pour la culture et la conservation du patrimoine est mentionnée comme l'une des catégories concernées à l'article 1er, paragraphe 1, *j*). La conservation du patrimoine au sens du RGEC doit également être 'comprise comme couvrant aussi le patrimoine naturel lié au patrimoine culturel ou officiellement reconnu par les autorités publiques compétentes d'un État membre' (considérant 72 du RGEC).

L'arrêté d'exécution sera conforme aux dispositions du RGEC.

En ce qui concerne le régime de subventionnement pour un candidat Parc flamand qui n'est pas encore reconnu, le montant du subventionnement sera en deçà du seuil *de minimis* général, de sorte que cette aide n'est pas considérée comme affectant les échanges entre États membres ni comme générant des distorsions de concurrence dans le marché intérieur » (*ibid.*, p. 39).

B.33.1. Les régimes de subventionnement portent sur l'octroi d'un financement pour le fonctionnement de la coalition territoriale et de l'agence des parcs, en fonction des objectifs des Parcs flamands. Ils tendent à réaliser une protection durable et à développer les processus écologiques paysagers et les écosystèmes, habitats et espèces en lien avec ceux-ci, et ont un caractère non économique.

Les subventions qui peuvent être allouées à une coalition territoriale peuvent uniquement être utilisées en vue d'élaborer le plan directeur et les plans opérationnels et en vue de créer une agence des parcs (article 29 de l'arrêté du 14 juillet 2023); ces subventions servent à financer les ressources en personnel, les moyens de fonctionnement et le coût des prestations d'un prestataire de services externe (article 30, § 1er, de l'arrêté du 14 juillet 2023).

Les subventions pour l'agence des parcs comprennent uniquement les ressources en personnel, les moyens de fonctionnement et les moyens alloués au projet (article 42, § 1er, de l'arrêté du 14 juillet 2023) et sont en rapport avec les missions de l'agence des parcs et la gestion du Parc flamand.

B.33.2. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si le régime de subventionnement attaqué constitue une aide d'État illicite au sens des articles 107 et 108 du TFUE, il suffit de constater que le régime répond en tout état de cause aux conditions en vue de la compatibilité de l'aide en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine avec les exigences du marché intérieur et qu'il est exonéré de l'obligation de notification prévue à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.

En effet, l'article 1er du règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 « déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité » (ci-après : le règlement (UE) n° 651/2014) considère comme compatibles avec le marché intérieur, notamment, les « aides en faveur de la culture et de la conservation du patrimoine » (article 1er, paragraphe 1, *j*), du règlement (UE) n° 651/2014).

L'article 53, paragraphe 2, *c*), du règlement (UE) n° 651/2014 dispose que « le patrimoine immatériel sous toutes ses formes, y compris les coutumes et l'artisanat folkloriques », doit être considéré comme une aide compatible avec le marché intérieur. La conservation du patrimoine au sens du règlement (UE) n° 651/2014 doit être considérée comme « couvrant aussi le

patrimoine naturel lié au patrimoine culturel ou officiellement reconnu par les autorités publiques compétentes d'un État membre » (considérant 72 du règlement (UE) n° 651/2014).

B.34.1. Étant donné que le régime de subventionnement élaboré, qui ne doit pas être notifié à la Commission européenne, ne peut être utilisé pour acheter et acquérir des parcelles dans un Parc flamand ou à proximité, il n'y a pas de différence de traitement entre les propriétaires fonciers ordinaires dans un Parc flamand ou à proximité, d'une part, et la coalition territoriale et l'agence des parcs, d'autre part.

B.34.2. Le troisième moyen dans l'affaire n° 8142 n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 13 mars 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen