



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 9/2024
du 18 janvier 2024
Numéro du rôle : 7941

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 66, § 6, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement », posées par le Conseil pour les contestations des autorisations.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents L. Lavrysen et P. Nihoul, et des juges J. Moerman, M. Pâques, D. Pieters, W. Verrijdt et K. Jadin, assistée du greffier N. Dupont, présidée par le président L. Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêt du 24 novembre 2022, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1er mars 2023, le Conseil pour les contestations des autorisations a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 66, § 6, alinéa 2, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, tel qu'il a été modifié par l'article 76 du décret du 3 mai 2019 sur les routes communales, dans l'interprétation selon laquelle cet article empêche qu'après une annulation par le Gouvernement flamand de la décision communale en matière de voirie, le conseil communal prenne tout de même (utilement) une nouvelle décision en matière de voirie, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il fait naître une différence de traitement entre, d'une part, le citoyen qui a introduit une demande de permis d'environnement assortie d'une demande d'aménagement d'une route communale et qui, en degré d'appel, est confronté à l'annulation de la décision communale en matière de voirie et, d'autre part, le citoyen qui a introduit une demande de permis d'environnement et qui, en degré d'appel, est confronté à l'absence de décision communale en matière de voirie, le permis devant automatiquement être refusé dans le premier cas, sur la base de l'article 66, § 6, alinéa 2, litigieux, du décret relatif au permis d'environnement, alors que, dans le second cas, l'autorité compétente est tenue d'adresser une demande au gouverneur pour inviter le conseil communal à prendre une nouvelle décision ? »;

2. « L'article 66, § 6, alinéa 2, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement, tel qu'il a été modifié par l'article 76 du décret du 3 mai 2019 sur les routes communales, dans l'interprétation selon laquelle cet article empêche qu'après une annulation par le Gouvernement flamand de la décision communale en matière de voirie, le conseil communal prenne tout de même (utilement) une nouvelle décision en matière de voirie, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il fait naître une différence de traitement entre, d'une part, le citoyen qui a introduit une demande de permis d'environnement assortie d'une demande d'aménagement d'une route communale et qui, en degré d'appel, est confronté à l'annulation de la décision communale en matière de voirie et, d'autre part, le citoyen qui peut tirer avantage d'un plan d'alignement communal qui est approuvé en application de l'article 16 du décret relatif aux voiries communales et qui fait l'objet d'un recours administratif donnant lieu à l'annulation de la décision communale, le permis devant automatiquement être refusé dans le premier cas, sur la base de l'article 66, § 6, alinéa 2, litigieux, du décret relatif au permis d'environnement, alors que, dans le second cas, le conseil communal peut à nouveau se prononcer sur le plan d'alignement communal ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SRL « Factum Finance », assistée et représentée par Me F. De Preter, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 18 octobre 2023, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs D. Pieters et K. Jadin, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 8 novembre 2023 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 8 novembre 2023.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 4 octobre 2019, la SRL « Factum Finance » demande un permis d'environnement en vue du lotissement en 21 lots pour la construction de maisons unifamiliales individuelles. Cette demande comprend notamment une nouvelle voirie à aménager ainsi que l'élargissement d'une voirie existante.

Après que le conseil communal a approuvé la modification du tracé de la voirie existante ainsi que le tracé et l'équipement de la nouvelle voirie, et que le collège des bourgmestre et échevins a octroyé un permis d'environnement sous conditions, la ministre flamande de la Mobilité et des Travaux publics, saisie d'un recours administratif introduit par des tiers, annule la décision du conseil communal. Ensuite, la députation de la province d'Anvers, saisie d'un recours administratif par les mêmes personnes, refuse le permis d'environnement.

La SRL « Factum Finance » introduit auprès de la juridiction *a quo* un recours en annulation dirigé contre la décision de refus de la députation. La juridiction *a quo* constate, avec la partie requérante, l'existence d'une divergence entre, d'une part, le texte de l'article 66, § 6, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement » (ci-après : le décret du 25 avril 2014), qui dispose que le permis d'environnement « est » refusé en degré d'appel « [si] le Gouvernement flamand a annulé la décision », et, d'autre part, les travaux préparatoires de cet article, selon lesquels le conseil communal « peut » dans ce cas « prendre une nouvelle décision avant que l'instance de recours statue dans le cadre de la procédure de permis d'environnement ». À la demande de la partie requérante, la juridiction *a quo* pose les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La partie requérante devant la juridiction *a quo* expose que les questions préjudicielles reposent sur la prémisse selon laquelle il résulte de l'article 66, § 6, du décret du 25 avril 2014 que l'autorité chargée de délivrer les permis est, en degré d'appel, tenue de refuser une demande de permis d'environnement si le Gouvernement flamand a annulé la décision du conseil communal en matière de voirie. La partie requérante devant la juridiction *a quo* estime que cette prémisse est erronée. Selon elle, il convient, dans une telle situation, de faire application de l'article 65 du décret du 25 avril 2014. En vertu de cette disposition, si l'autorité compétente constate que le conseil communal n'a pas pris de décision en matière de voirie, le gouverneur doit convoquer le conseil communal pour statuer sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression de la route communale. Selon la partie requérante devant la juridiction *a quo*, il s'agit de la seule interprétation qui concorde avec les travaux préparatoires du décret de la Région flamande du 3 mai 2019 « sur les routes communales » (ci-après : le décret du 3 mai 2019), qui indiquent explicitement que, si le Gouvernement flamand annule une décision en matière de voirie, le conseil communal peut prendre une nouvelle décision à ce sujet. Au demeurant, cette interprétation concorde également avec les explications figurant dans une liste de questions fréquemment posées publiée sur le site internet du département de l'Environnement de l'autorité flamande.

A.1.2. Si l'on ne suit pas l'interprétation précitée, l'article 66, § 6, du décret du 25 avril 2014 entraîne, selon la partie requérante devant la juridiction *a quo*, une différence de traitement entre, d'une part, les justiciables qui se trouvent dans la même situation qu'elle et, d'autre part, les justiciables qui sont confrontés à un refus du conseil communal de prendre une décision en matière de voirie et les justiciables qui peuvent inclure leur demande d'aménagement, de modification, de déplacement ou de suppression d'une route communale dans une demande d'établissement d'un plan d'alignement. Dans ces deux dernières situations, le conseil communal est effectivement tenu de prendre une nouvelle décision en matière de voirie, en raison, respectivement, du refus du permis par la députation et de l'annulation par le Gouvernement flamand de la décision du conseil communal concernant le plan d'alignement. Selon la partie requérante devant la juridiction *a quo*, aucun objectif légitime, et donc aucun motif raisonnable non plus, ne justifie la différence de traitement qui a pour effet que, dans sa situation, le conseil communal ne soit pas tenu de prendre une nouvelle décision en matière de voirie. La partie requérante devant la juridiction *a quo* conteste la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle il serait relativement simple d'introduire une nouvelle demande de permis. Non seulement une nouvelle demande entraîne une perte de temps, mais il faudra également, le cas échéant, tenir compte d'une législation nouvelle. Partant, les questions préjudicielles appellent une réponse affirmative.

A.2.1. Le Gouvernement flamand estime tout d'abord que, étant donné que, dans le litige au fond, une décision en matière de voirie a effectivement été prise par le conseil communal, les questions préjudicielles ne sauraient porter sur la situation, visée à l'article 66, § 6, alinéa 2, du décret du 25 avril 2014, dans laquelle le conseil communal n'a pas approuvé l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression, après que le gouverneur a convoqué le conseil communal en vertu de l'article 65 de ce décret.

A.2.2. Par ailleurs, le Gouvernement flamand estime que la disposition en cause, dans l'interprétation qui lui est donnée dans les questions préjudicielles, est exclusivement applicable à la situation examinée dans le litige au fond, à savoir la situation dans laquelle le conseil communal a pris en première instance administrative une décision positive en matière de voirie, qui a ensuite été annulée par le Gouvernement flamand. Il est en effet

inconcevable que le législateur décréteil ait voulu que l'annulation d'une décision négative du conseil communal en matière de voirie entraîne un refus obligatoire du permis d'environnement, sans que le demandeur ait la possibilité de solliciter une nouvelle décision du conseil communal.

A.2.3. Le Gouvernement flamand fait valoir, en ce qui concerne la première question préjudicielle, que ni la formulation de la question préjudicielle ni la décision de renvoi ne permettent de déduire en quoi la disposition en cause, dans l'interprétation que lui donne la juridiction *a quo* et dans la situation à laquelle elle est applicable, ferait naître une différence de traitement.

C'est à tout le moins un choix politique légitime et pertinent, compte tenu également du large pouvoir discrétionnaire dont dispose le législateur décréteil, de prévoir qu'en cas d'annulation par le Gouvernement flamand d'une décision positive du conseil communal en matière de voirie, le permis d'environnement doit être refusé en degré d'appel. Cette annulation a en effet pour conséquence que la décision en matière de voirie disparaît rétroactivement de l'ordre juridique, de sorte qu'aucun permis ne peut plus être délivré. La disposition en cause n'est pas non plus disproportionnée, puisqu'il est relativement simple d'introduire une nouvelle demande de permis.

A.2.4. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Gouvernement flamand fait valoir qu'il convient de distinguer la procédure ordinaire d'aménagement, de modification, de déplacement ou de suppression de la route communale, via l'établissement d'un plan d'alignement, dans le cadre de laquelle aucun lien n'est fait entre la question des voiries et une demande de permis d'environnement, et la procédure intégrée, dans le cadre de laquelle un tel lien existe. Selon la jurisprudence de la Cour, l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi; il ne pourrait être question de discrimination que si les droits des personnes concernées étaient limités de manière disproportionnée. Compte tenu de ce qui est dit en A.2.3, alinéa 2, les droits des personnes concernées ne sont pas limités de manière disproportionnée.

A.2.5. À titre subsidiaire, le Gouvernement flamand observe, en ce qui concerne les deux questions préjudicielles, que la disposition en cause peut également être interprétée en ce sens qu'elle ne s'oppose pas à ce que le conseil communal, après l'annulation d'une décision antérieure en matière de voirie, statue à nouveau à ce sujet. Une telle interprétation rejoint l'objectif que poursuivait le législateur décréteil avec le décret du 3 mai 2019, à savoir une intégration et une simplification maximales des procédures, et donc aussi une diminution des charges administratives. Une telle interprétation préserve également la compétence exclusive du conseil communal de statuer sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression de la route communale.

La seule circonstance que la disposition en cause prévoit explicitement que le permis d'environnement est refusé en degré d'appel si le Gouvernement flamand a annulé la décision du conseil communal en matière de voirie ne s'oppose pas à une telle interprétation. En effet, il ne ressort pas de cette disposition qu'il y a lieu de procéder immédiatement au refus du permis d'environnement. Cette sanction n'est en effet applicable que si le Gouvernement flamand a annulé la décision du conseil communal en matière de voirie dans le cadre d'une procédure de recours au sens de l'article 31/1 du décret du 25 avril 2014 et que le conseil communal n'a pris aucune décision de réparation avant l'expiration du délai de décision concernant la demande de permis d'environnement en appel. Dans cette interprétation, qui concorde elle aussi entièrement avec les déclarations faites lors des travaux préparatoires du décret du 3 mai 2019, selon lesquelles le conseil communal peut prendre une nouvelle décision après l'annulation de la décision en matière de voirie, ainsi qu'avec les explications figurant dans une liste de questions fréquemment posées publiée sur le site internet du département de l'Environnement de l'autorité flamande, la disposition en cause ne fait pas naître une différence de traitement.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1.1. En vertu de l'article 8 du décret de la Région flamande du 3 mai 2019 « sur les routes communales » (ci-après : le décret du 3 mai 2019), nul ne peut aménager, modifier, déplacer ou supprimer une route communale qu'avec l'approbation préalable du conseil communal.

La procédure prévue à cet effet consiste dans l'établissement d'un plan d'alignement communal (article 11, § 1er, du décret du 3 mai 2019). Par dérogation, l'article 12, § 2, du décret du 3 mai 2019 prévoit la possibilité d'inclure l'aménagement ou la modification d'une route communale dans une demande d'obtention d'un permis d'environnement pour des actes urbanistiques ou pour le lotissement de terrains. Dans un tel cas, l'article 31, § 1er, alinéa 1er, du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement » (ci-après : le décret du 25 avril 2014), tel qu'il a été remplacé par l'article 70 du décret du 3 mai 2019, oblige le collège des bourgmestre et échevins, le cas échéant à la demande de l'autorité compétente pour connaître de la demande de permis, à convoquer le conseil communal pour statuer sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression de la route communale. Le conseil communal doit se prononcer sur l'emplacement, la largeur et les installations de la route communale (article 31, § 1er, alinéa 2). L'article 32, § 6, du décret du 25 avril 2014, tel qu'il a été inséré par l'article 73, 2°, du décret du 3 mai 2019, dispose que le permis ne peut être accordé qu'après approbation par le conseil communal de l'aménagement, de la modification, du déplacement ou de la suppression de la route communale. Si le conseil communal n'a pas approuvé l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression, le permis d'environnement est refusé. En vertu de l'article 32, § 7, du décret du 25 avril 2014, tel qu'il a été inséré par l'article 73, 2°, du décret du 3 mai 2019, la commune est redevable d'une indemnité unique de 5 000 euros à l'égard du demandeur si l'autorité chargée de délivrer les permis n'est pas en mesure de prendre une décision sur la demande de permis dans le délai fixé ou, le cas échéant, prolongé, en raison du fait que le conseil communal n'a pas statué sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression de la route communale.

B.1.2. L'article 72 du décret du 3 mai 2019 a inséré, dans le décret du 25 avril 2014, un article 31/1 qui prévoit l'introduction d'un recours administratif organisé devant le Gouvernement flamand contre la décision du conseil communal relative à l'aménagement ou à la modification d'une route communale, dans le cadre d'un recours administratif suspensif dirigé contre la décision relative au permis. Le recours peut être introduit par le demandeur du permis, par une personne concernée ou par l'une des autres personnes ou instances mentionnées à l'article 53 du décret du 25 avril 2014 (article 31/1, § 1er). Le Gouvernement flamand statue sur le recours dans un délai d'ordre de 90 jours (article 31/1, § 4). Le recours suspend de plein droit le délai de 120 jours dont dispose l'instance de recours chargée de délivrer les permis pour prendre une décision concernant la demande de permis (article 66, § 2/2, du décret du 25 avril 2014, tel qu'il a été inséré par l'article 76, 2°, du décret du 3 mai 2019).

Le recours peut soit entraîner l'annulation de la décision du conseil communal, soit être rejeté pour cause d'irrecevabilité ou d'absence de fondement (article 31/1, § 1er, du décret du 25 avril 2014). Le Gouvernement flamand ne peut annuler la décision que sur la base des motifs énumérés à l'article 31/1, § 5, du décret :

« La décision du conseil communal sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale ne peut être annulée que pour les motifs suivants :

1° incompatibilité avec le décret du 3 mai 2019 sur les routes communales;

2° incompatibilité avec les objectifs et principes visés aux articles 3 et 4 du décret du 3 mai 2019 sur les routes communales et, le cas échéant, du cadre de politique communale et du cadre d'évaluation visés à l'article 6 du même décret;

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

Les articles 24 et 25 du décret du 3 mai 2019 instaurent un recours administratif organisé similaire contre la décision du conseil communal de fixation définitive du plan d'alignement communal ou de suppression de la route communale.

La décision du Gouvernement flamand prise sur la base de l'article 31/1 du décret du 25 avril 2014 peut faire l'objet d'une demande de suspension et d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

B.1.3. L'article 65 du décret du 25 avril 2014, tel qu'il a été remplacé par l'article 75 du décret du 3 mai 2019, précise ce qui doit être effectué si l'instance de recours chargée de délivrer les permis constate que le conseil communal n'a pas statué sur l'aménagement ou la modification d'une route communale :

« Si la demande comprend l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale, et que l'autorité compétente constate que le conseil communal n'a pas statué, le gouverneur, à la demande de la députation, du Gouvernement flamand ou du fonctionnaire de l'environnement régional, convoque le conseil communal pour statuer sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression de la route communale.

Le conseil communal se prononce sur l'emplacement, la largeur et les installations de la route communale, ainsi que sur son inclusion éventuelle dans le domaine public. Le conseil communal peut également imposer des conditions et des charges que l'autorité compétente inclut dans l'éventuelle autorisation. La protection juridique en ce qui concerne ces conditions et charges est la même qu'en ce qui concerne l'autorisation.

La commune transmet la décision du conseil communal sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression de la route communale à l'autorité compétente dans les soixante jours suivant la convocation par le gouverneur ».

Lorsque, durant la procédure de recours, le conseil communal est convoqué en application de l'article 65, le délai de décision dont dispose l'instance de recours chargée de délivrer les permis est prolongé de plein droit et une seule fois de 60 jours (article 66, § 2, 3°, du décret du 25 avril 2014).

B.1.4. Dans le prolongement de l'article 32, § 6, déjà mentionné, du décret du 25 avril 2014, l'article 66, § 6, en cause, de ce décret, tel qu'il a été inséré par l'article 76, 3°, du décret du 3 mai 2019, dispose :

« L'autorisation relative aux demandes d'aménagement, de modification, de déplacement ou de suppression d'une route communale ne peut être accordée en appel qu'après l'approbation de l'aménagement, de la modification, du déplacement ou de la suppression de la route communale par le conseil communal, en application de l'article 31.

Si le conseil communal n'a pas approuvé l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression, ou que le Gouvernement flamand a annulé la décision en application de l'article 31/1, le permis d'environnement est refusé en appel ».

Par analogie avec la règle qui est applicable en première instance administrative, l'article 66, § 7, du décret du 25 avril 2014 prévoit la possibilité pour le demandeur de réclamer

une indemnité unique de 5 000 euros à charge de la commune si, en raison du fait que le conseil communal n'a pas statué sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression de la route communale, l'instance de recours chargée de délivrer les permis n'est pas en mesure de prendre une décision dans le délai fixé ou, le cas échéant, prolongé.

B.2. Dans les travaux préparatoires du décret du 3 mai 2019, l'instauration de la procédure de recours administratif contre la décision du conseil communal relative à l'aménagement, à la modification, au déplacement ou à la suppression d'une route communale dans le cadre d'une demande d'obtention d'un permis d'environnement fait l'objet du commentaire suivant :

« Articles 72 et 73 [articles 71 et 72 du décret du 3 mai 2019]

Ces articles instaurent dans le décret relatif au permis d'environnement la possibilité d'introduire un recours administratif organisé contre la décision du conseil communal relative à l'aménagement, à la modification, au déplacement ou à la suppression d'une route communale. Il s'agit d'un recours en annulation devant le Gouvernement flamand.

Dans la situation actuelle, seul un recours au Conseil d'État est possible contre une décision du conseil communal 'en matière de voirie'. Dans le cas d'un permis impliquant des adaptations des voiries communales au sujet desquelles le conseil communal a pris une décision positive, il arrive régulièrement qu'une personne qui veut contester ce permis dans le cadre d'un recours administratif organisé soit obligée de contester en même temps la décision du conseil communal devant le Conseil d'État. Or, l'autorité chargée de délivrer les permis en degré d'appel est tenue par des délais maximaux et ne peut donc pas attendre l'arrêt du Conseil d'État. En outre, le Conseil d'État a jugé qu'un demandeur qui conteste une décision négative en matière de voirie devant le Conseil d'État perd tout intérêt à le faire si, dans l'intervalle, il a été confronté à un refus définitif du permis (arrêt n° 238.501 du 13 juin 2017). Inversement, une personne qui voit sa demande refusée en première instance après une décision négative du conseil communal ne peut *de facto* pas introduire de recours, étant donné que l'autorité chargée de délivrer les permis reste liée en degré d'appel par la décision du conseil communal.

[...]

La réglementation prévoit que la décision du conseil communal relative à l'aménagement, à la modification, au déplacement ou à la suppression d'une route communale peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le Gouvernement flamand, dans le cadre d'un recours administratif dirigé contre la décision de permis [...].

[...]

[...] L'instance de recours ne peut pas délivrer de permis sans l'approbation du conseil communal. Le délai de décision dont dispose, en degré d'appel, l'autorité chargée de délivrer les permis doit dès lors être suspendu de plein droit tant que le Gouvernement flamand n'a pas pris de décision au sujet de la demande d'annulation (voy. article 77).

En outre, cela garantit une protection juridique égale contre des décisions d'aménagement, de modification, de déplacement ou de suppression de routes communales, indépendamment de la question de savoir si ces décisions proviennent d'un plan d'alignement communal (ou de la modification d'un tel plan) ou si elles ont été prises dans le cadre d'une procédure de permis.

Article 74 [article 73 du décret du 3 mai 2019]

[...]

Le point 2° ajoute dans l'article 32 des nouveaux paragraphes 6 et 7 qui précisent que l'autorité chargée de délivrer les permis ne peut (en première instance) octroyer un permis que si le conseil communal a approuvé l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression de la route communale. Si le conseil communal n'a pas pris de décision ou a pris une décision négative, le permis doit être refusé.

[...]

Article 77 [article 76 du décret du 3 mai 2019]

[...]

Le point 2° explicite que le délai de décision en degré d'appel est suspendu de plein droit tant que le Gouvernement flamand n'a pas pris de décision sur la demande d'annulation contre la décision du conseil communal concernant l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression de la route communale. En cas d'annulation par le Gouvernement flamand, le conseil communal peut prendre une nouvelle décision avant que l'instance de recours statue dans le cadre de la procédure de permis d'environnement. Il convient alors de tenir compte des motifs fondant la décision du gouvernement.

Pour une explication du point 3°, il est renvoyé à l'explication relative à l'article 74, 2° » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1847/1, pp. 45 à 47).

Quant au fond

B.3. La juridiction *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité de l'article 66, § 6, alinéa 2, du décret du 25 avril 2014 avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans l'interprétation selon laquelle un permis d'environnement doit être refusé en cas d'annulation, par le Gouvernement flamand, de la décision du conseil communal relative à l'aménagement, à la modification, au déplacement ou à la suppression d'une route communale, dans le cadre d'un recours administratif dirigé contre la décision de permis, et selon laquelle cet article empêche donc le conseil communal de prendre une nouvelle décision à ce sujet.

Par la première question préjudicielle, la juridiction *a quo* souhaite savoir si, dans cette interprétation, la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle fait naître une différence de traitement entre, d'une part, le demandeur d'un permis d'environnement qui se trouve dans une telle situation et, d'autre part, le demandeur d'un permis d'environnement à l'égard duquel l'instance de recours chargée de délivrer les permis constate que le conseil communal n'a pas statué sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale, auquel cas l'instance chargée de délivrer les permis est tenue, conformément à l'article 65, alinéa 1er, du décret du 25 avril 2014, de demander au gouverneur de convoquer le conseil communal afin qu'il prenne une décision en matière de voirie.

Par la seconde question préjudicielle, il est demandé à la Cour si, dans cette interprétation, la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elle fait naître une différence de traitement entre, d'une part, le demandeur d'un permis d'environnement qui se trouve dans une telle situation et, d'autre part, le citoyen qui peut tirer un avantage d'une décision du conseil communal de fixation définitive d'un plan d'alignement communal qui fait l'objet d'un recours administratif donnant lieu à l'annulation de la décision du conseil communal sur la base des articles 24 et 25 du décret du 3 mai 2019, auquel cas le conseil communal peut se prononcer à nouveau sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale.

Eu égard à leur connexité, la Cour examine les deux questions préjudicielles conjointement.

B.4.1. Le Gouvernement flamand estime que l'examen des questions préjudicielles doit être limité au cas dans lequel le conseil communal a pris une décision explicite sur l'aménagement ou la modification d'une route communale dans le cadre d'une demande de permis d'environnement et, plus spécifiquement, au cas dans lequel le conseil communal a approuvé l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale.

B.4.2. Dès lors que les parties ne peuvent modifier ou faire modifier la portée des questions préjudicielles posées par la juridiction *a quo*, la Cour ne peut pas accueillir les demandes du Gouvernement flamand.

B.5. Selon la juridiction *a quo*, la disposition en cause doit être interprétée en ce sens qu'en cas d'annulation, par le Gouvernement flamand, de la décision du conseil communal relative à l'aménagement, à la modification, au déplacement ou à la suppression d'une route communale, le conseil communal est empêché de prendre une nouvelle décision en matière de voirie.

Cette interprétation n'est pas manifestement erronée. La Cour répond dès lors à la question préjudicielle dans cette interprétation.

B.6. Les catégories de personnes mentionnées en B.3 sont suffisamment comparables, dès lors qu'elles ont toutes intérêt à l'approbation, par le conseil communal, de l'aménagement, de la modification, du déplacement ou de la suppression d'une route communale.

B.7. 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.8. Il appartient au législateur compétent de déterminer si un recours administratif doit être organisé et d'en fixer les modalités.

L'instauration du recours administratif organisé contre la décision du conseil communal en matière de voirie dans le cadre d'une demande d'obtention d'un permis d'environnement s'inscrit dans les objectifs du décret du 3 mai 2019, à savoir la simplification des procédures, la réduction des charges administratives, le souci de la clarté et de la sécurité juridique, ainsi que la création de voies de recours suffisantes (*ibid.*, pp. 7-8 et 10). La limitation de la possibilité de recours à un recours en annulation vise à préserver l'autonomie du conseil communal en matière de voirie, ce

qui rejoint un autre objectif du décret du 3 mai 2019, à savoir la garantie de la subsidiarité (*ibid.*, pp. 8 et 10). Ces objectifs sont légitimes.

B.9. Il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.2 que le législateur décrétaal a également voulu préserver l'autonomie du conseil communal en matière de décisions relatives à l'aménagement ou à la modification d'une route communale, en soulignant, dans l'article 32, § 6, du décret du 25 avril 2014 et dans l'article 66, § 6, de ce décret, qu'un permis ne peut être délivré ni en première instance administrative ni en degré de recours administratif sans que le conseil communal ait approuvé l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression de la route communale. En tant que telles, ces dispositions ne font que clarifier ce que la jurisprudence avait déjà déduit comme règle générale de la chronologie entre la décision du conseil communal en matière de voirie et la décision relative à la demande de permis, chronologie qui était ancrée depuis le début dans la législation relative à l'aménagement du territoire (voy. par exemple, en ce qui concerne l'article 4.2.25 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il était applicable avant son abrogation par le décret du 25 avril 2014, Conseil pour les contestations des autorisations, 12 septembre 2017, RvVb/A/1718/0038).

B.10.1. À la lumière des objectifs mentionnés en B.8, il n'est toutefois pas pertinent que le permis d'environnement soit refusé de plein droit en degré d'appel si le Gouvernement flamand a annulé la décision du conseil communal relative à l'aménagement, à la modification, au déplacement, ou à la suppression d'une route communale. En effet, une annulation de la décision du conseil communal en matière de voirie n'implique pas nécessairement que la demande d'aménagement, de modification, de déplacement ou de suppression d'une route communale ne puisse pas être approuvée.

Une annulation signifie que la décision du conseil communal est réputée n'avoir jamais existé. Dès lors qu'il existe une demande d'aménagement, de modification, de déplacement ou de suppression d'une route communale dans le cadre d'une demande de permis d'environnement et que l'article 31 du décret du 25 avril 2014 prévoit une obligation de convoquer le conseil communal pour statuer sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression de la route communale, obligation qui, dans les travaux préparatoires du décret du 3 mai 2019, est considérée comme une obligation de bonne administration (*Doc. parl.*, Parlement flamand,

2018-2019, n° 1847/1, p. 46; *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1847/5, p. 9), le conseil communal est tenu, après annulation par le Gouvernement flamand, de prendre une nouvelle décision, dans le cadre de laquelle il devra se conformer aux motifs de la décision du Gouvernement flamand.

Si cela est possible au regard du motif d'annulation, rien ne s'oppose à ce que la commune prenne une nouvelle décision réparant l'illégalité. Contrairement à ce que relève le Gouvernement flamand dans son mémoire, n'est pas pertinente à cet égard la question de savoir si le conseil communal a approuvé ou n'a pas approuvé, dans la décision annulée, l'aménagement ou la modification d'une route communale.

B.10.2. Dans l'interprétation selon laquelle la disposition en cause prévoit un refus de plein droit du permis d'environnement en cas d'annulation de la décision du conseil communal par le Gouvernement flamand, sans que le conseil communal ait la possibilité de prendre une nouvelle décision à ce sujet, la disposition en cause n'entraîne pas une simplification des procédures ni une réduction des charges administratives, dès lors qu'elle a pour conséquence qu'une nouvelle demande de permis d'environnement devrait être introduite. Dans cette interprétation, la disposition en cause n'offre pas non plus une protection juridique complète, effective et de nature à garantir la sécurité juridique, dès lors qu'elle implique que le demandeur d'un permis d'environnement soit privé non seulement d'une décision sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression de la route communale, mais aussi d'une décision sur sa demande de permis d'environnement. En outre, la disposition en cause est contraire à l'objectif du législateur décréteur de préserver l'autonomie du conseil communal en matière de voirie, dès lors qu'elle a pour conséquence que la décision finale en matière de voirie est prise par le Gouvernement flamand et non par le conseil communal.

B.11. Dans l'interprétation selon laquelle les mots « ou que le Gouvernement flamand a annulé la décision en application de l'article 31/1 » impliquent que le permis d'environnement est refusé de plein droit en degré d'appel si le Gouvernement flamand a annulé la décision du conseil communal sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale, sans que le conseil communal ait la possibilité de prendre une nouvelle décision à ce sujet, la disposition en cause n'est pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.12.1. Ainsi que le relèvent la partie requérante devant la juridiction *a quo* et le Gouvernement flamand dans leurs mémoires, la disposition en cause peut toutefois aussi recevoir une autre interprétation.

B.12.2. En effet, dans les travaux préparatoires du décret du 3 mai 2019, tels qu'ils sont reproduits en B.2, le législateur décrétoal a indiqué explicitement « qu'en cas d'annulation par le Gouvernement flamand, le conseil communal peut prendre une nouvelle décision avant que l'instance de recours statue dans le cadre de la procédure de permis d'environnement. À cet égard, il convient alors de tenir compte des motifs fondant la décision du Gouvernement » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1847/1, p. 47). Partant, le législateur décrétoal ne visait pas à ce que le permis d'environnement soit refusé de plein droit en degré d'appel en cas d'annulation, par le Gouvernement flamand, de la décision du conseil communal sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale.

C'est donc de sa propre initiative que le conseil communal doit prendre une nouvelle décision après que le Gouvernement flamand a annulé sa décision sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale. Dès lors que, ainsi qu'il a déjà été dit plus haut, l'annulation par le Gouvernement flamand implique que la décision du conseil communal est réputée n'avoir jamais existé, le conseil communal peut également être convoqué pour prendre une nouvelle décision, sur la base de l'article 65, alinéa 1er, du décret du 25 avril 2014.

Enfin, le fait que le législateur décrétoal n'ait pas visé à ce que le permis d'environnement soit refusé de plein droit en degré d'appel en cas d'annulation, par le Gouvernement flamand, de la décision du conseil communal sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale résulte également de l'objectif du législateur décrétoal, ainsi qu'il a été formulé dans les travaux préparatoires cités en B.2, qui consiste à garantir « une protection juridique égale contre des décisions d'aménagement, de modification, de déplacement ou de suppression de routes communales, indépendamment de la question de savoir si ces décisions proviennent d'un plan d'alignement communal (ou de la modification d'un tel plan) ou si elles ont été prises dans le cadre d'une procédure de permis » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1847/1, p. 46).

B.12.3. En ce que, comme il est dit en B.9, l'article 66, § 6, alinéa 1er, ne constitue que la formulation de la règle générale selon laquelle aucun permis ne peut être délivré sans l'approbation

préalable, par le conseil communal, de l'aménagement, de la modification, du déplacement ou de la suppression de la route communale, les mots « ou que le Gouvernement flamand a annulé la décision en application de l'article 31/1 » contenus dans la disposition en cause peuvent être interprétés en ce sens que le permis d'environnement est refusé en degré d'appel si le conseil communal, après annulation de sa décision par le Gouvernement flamand, de sa propre initiative ou après avoir été convoqué sur la base de l'article 65, alinéa 1er, du décret du 25 avril 2014, n'a pas pris de nouvelle décision ou a pris une décision négative, dans le délai de décision suspendu et prolongé (article 66, § 2, 3°, et § 2/2 du décret précité), sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale, dans le cadre d'une demande d'obtention d'un permis d'environnement.

Dans cette interprétation, les différences de traitement soulevées dans les questions préjudicielles n'existent pas.

B.13. Dans l'interprétation selon laquelle les mots « ou que le Gouvernement flamand a annulé la décision en application de l'article 31/1 » impliquent que le permis d'environnement est refusé en degré d'appel si le conseil communal, après annulation de sa décision par le Gouvernement flamand, de sa propre initiative ou après avoir été convoqué sur la base de l'article 65, alinéa 1er, du décret du 25 avril 2014, n'a pas pris de nouvelle décision ou a pris une décision négative, dans le délai de décision suspendu et prolongé (article 66, § 2, 3°, et § 2/2, du décret précité), sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale, dans le cadre d'une demande d'obtention d'un permis d'environnement, la disposition en cause est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- Dans l'interprétation selon laquelle les mots « ou que le Gouvernement flamand a annulé la décision en application de l'article 31/1 » impliquent que le permis d'environnement est refusé de plein droit en degré d'appel si le Gouvernement flamand a annulé la décision du conseil communal concernant l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale, sans que le conseil communal ait la possibilité de prendre une nouvelle décision à ce sujet, l'article 66, § 6, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 25 avril 2014 « relatif au permis d'environnement » viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

- Dans l'interprétation selon laquelle les mots « ou que le Gouvernement flamand a annulé la décision en application de l'article 31/1 » impliquent que le permis d'environnement est refusé en degré d'appel si le conseil communal, après annulation de sa décision par le Gouvernement flamand, de sa propre initiative ou après avoir été convoqué sur la base de l'article 65, alinéa 1er, du décret du 25 avril 2014, n'a pas pris de nouvelle décision ou a pris une décision négative, dans le délai de décision suspendu et prolongé (article 66, § 2, 3°, et § 2/2, du décret précité), sur l'aménagement, la modification, le déplacement ou la suppression d'une route communale, cette même disposition ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 18 janvier 2024.

Le greffier,

Le président,

N. Dupont

L. Lavrysen