# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 15 juin 2017 (Belgique). RG 75/2017

* Date : 15-06-2017
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20170615-8
* Numéro de rôle : 75/2017

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet du recours et procédure
Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 juin 2016 et parvenue au greffe le 1er juillet 2016, un recours en annulation de l'article 147 du décret de la Région flamande du 18 décembre 2015 portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature, d'agriculture et d'énergie (publié au Moniteur belge du 29 décembre 2015) a été introduit par l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego », P.M., A.M., J.S., G. V.L., D.Q., A.C., H.B., L.M., D.M., J.C. et D.D., assistés et représentés par Me P. Vande Casteele, avocat au barreau d'Anvers.
(...)
II. En droit
(...)
Quant aux dispositions attaquées
B.1. Le recours en annulation est dirigé contre l'article 147 du décret de la Région flamande du 18 décembre 2015 portant diverses dispositions en matière d'environnement, de nature, d'agriculture et d'énergie.
Cette disposition a modifié, dans l'article 105, § 3, du décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement (ci-après : le décret relatif au permis d'environnement), le délai de recours pour l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil pour les contestations d'autorisations.
L'article 147, attaqué, dispose :
« A l'article 105, § 3, du même décret, les mots ' de soixante jours ' sont remplacés par les mots ' de quarante-cinq jours ' ».
Quant à la recevabilité
B.2.1. Dans la seconde branche du moyen unique, les parties requérantes allèguent une violation de l'obligation de standstill contenue dans l'article 23 de la Constitution. Selon le Gouvernement flamand, cette branche du moyen est irrecevable, faute d'un exposé des griefs.
B.2.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les moyens de la requête doivent faire connaître, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées ainsi que les dispositions qui violeraient ces règles et exposer en quoi ces règles auraient été transgressées par ces dispositions.
Le membre de phrase « il n'y a aucune raison de diminuer cette protection juridique », qui figure dans la requête en annulation, ne suffit pas à lui seul pour satisfaire aux exigences de l'article 6 précité de la loi spéciale du 6 janvier 1989.
B.2.3. Dans la mesure où les parties requérantes n'exposent pas en quoi l'article 23 de la Constitution serait violé, il n'est pas satisfait aux exigences mentionnées en B.2.2. Le moyen unique, en sa seconde branche, est dès lors irrecevable.
L'exception est fondée.
Quant au fond
B.3. Les parties requérantes allèguent la violation, par l'article 147 attaqué, des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 9 de la Convention « sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », signée à Arhus le 25 juin 1998 (ci-après : « Convention d'Arhus ») et avec les principes généraux du droit d'accès au juge, de la sécurité juridique et des droits de la défense.
B.4.1. L'article 105 du décret relatif au permis d'environnement, tel qu'il a été modifié par l'article 147 attaqué, dispose :
« § 1er. La décision explicite ou tacite concernant un permis d'environnement, prise en dernière instance administrative, ou la prise d'acte d'une notification, visée à l'article 111, peut être contestée auprès du Conseil pour les Contestations des Autorisations, visé au titre IV, chapitre VIII, du VCRO [Code flamand de l'aménagement du territoire].
§ 2. Le recours peut être introduit par :
1° le demandeur du permis, le titulaire du permis, l'exploitant ou la personne qui a procédé à la notification;
2° le public concerné;
3° le fonctionnaire dirigeant des instances d'avis, visées à l'article 24 ou à l'article 42, ou, en son absence, son délégué, si l'instance d'avis a émis son avis en temps voulu ou si son avis n'a, à tort, pas été sollicité;
4° le collège des bourgmestre et échevins, s'il a émis son avis en temps voulu ou si son avis n'a, à tort, pas été sollicité;
5° le fonctionnaire dirigeant du Département de l'Environnement, de la Nature et de l'Energie ou, en son absence, son délégué;
6° le fonctionnaire dirigeant du Département de l'Aménagement du Territoire, de la Politique du Logement et du Patrimoine immobilier ou, en son absence, son délégué.
La personne à qui il peut être reproché qu'elle n'a pas contesté une décision d'autorisation désavantageuse pour elle par le biais du recours administratif organisé ouvert auprès de l'autorité compétente, visée à l'article 52, est censée avoir renoncé à son droit de s'adresser au Conseil pour les Contestations des Autorisations.
§ 3. Le recours est introduit, sous peine d'irrecevabilité, dans un délai de quarante-cinq jours à compter :
1° du premier jour après la date de la notification, pour les personnes ou instances auxquelles la décision est notifiée;
2° du jour après le premier jour d'affichage de la décision dans les autres cas.
§ 4. Chacune des personnes visées au paragraphe 2, alinéa premier, peut intervenir dans l'affaire ».
Le paragraphe 3, modifié par l'article attaqué, fixe le délai pour l'introduction d'un recours en annulation devant le Conseil pour les contestations des autorisations contre une décision expresse ou tacite relative à un permis d'environnement, prise en dernière instance administrative, ou contre la prise d'acte d'une notification.
B.4.2. Avant la modification de l'article 105, § 3, du décret relatif au permis d'environnement par la disposition attaquée, le délai de recours était de soixante jours.
La réduction du délai de recours à quarante-cinq jours a été justifiée comme suit dans les travaux préparatoires :
« Dans le cadre de l'accélération des projets d'investissement, il y a lieu de s'aligner sur l'article 4.8.11, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire. Cet article prévoit actuellement déjà un délai de déchéance de quarante-cinq jours, prenant cours le lendemain de la date du début de l'affichage, pour l'introduction d'un recours contre une décision relative à un permis d'urbanisme devant le Conseil pour les contestations des autorisations » (Doc. parl., Parlement flamand, 2014-2015, n° 459/1, p. 13).
« Le délai prévu pour introduire un recours contre un permis d'urbanisme ou un permis de lotir devant le Conseil pour les contestations des autorisations est actuellement de quarante-cinq jours (article 4.8.11, du Code flamand de l'aménagement du territoire).
Le but n'a jamais été de prolonger ce délai de quinze jours. D'où la décision de réduire ce délai au délai actuel de quarante-cinq jours » (ibid., p. 57).
B.5.1. Les parties requérantes comparent le délai de recours de quarante-cinq jours devant le Conseil pour les contestations des autorisations au délai de recours de soixante jours devant le Conseil d'Etat.
B.5.2. La différence de traitement entre certaines catégories de personnes qui découle de l'application de règles procédurales différentes dans des circonstances différentes n'est pas discriminatoire en soi. Il ne pourrait être question de discrimination que si la différence de traitement qui découle de l'application de ces règles de procédure entraînait une limitation disproportionnée des droits des personnes concernées.
B.5.3. Le droit d'accès au juge, garanti par l'article 13 de la Constitution et par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, peut être soumis à des conditions de recevabilité, notamment en ce qui concerne l'introduction d'une voie de recours. Ces conditions ne peuvent cependant aboutir à restreindre le droit de manière telle que celui-ci s'en trouve atteint dans sa substance même. Tel serait le cas si les restrictions imposées ne tendaient pas vers un but légitime et s'il n'existait pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.
Plus particulièrement, les règles relatives aux formalités et délais fixés pour former un recours visent à assurer une bonne administration de la justice et à écarter les risques d'insécurité juridique. Toutefois, ces règles ne peuvent empêcher les justiciables de se prévaloir des voies de recours disponibles.
B.5.4. Le délai de recours de quarante-cinq jours est pertinent pour réaliser l'objectif du législateur décrétal, qui consiste à accélérer la procédure (Doc. parl., Parlement flamand, 2014-2015, n° 459/1, p. 13), en vue d'offrir le plus rapidement possible la sécurité juridique au demandeur de permis. Eu égard à cet objectif légitime, le délai de recours ne saurait être considéré comme exagérément court. La disposition attaquée crée un juste équilibre en assurant la bonne administration de la justice, d'une part, et en écartant les risques d'insécurité juridique, d'autre part.
B.5.5. L'article 9 de la Convention d'Aarhus vise, « dans le cadre de [cette] Convention », « à accorder au public concerné un large accès à la justice » afin de « contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission » (paragraphe 2). Les procédures visées prévoient des « recours suffisants et effectifs » et ont un « caractère équitable, rapide et non prohibitif » (paragraphe 4).
Le contrôle de l'article attaqué au regard de cette disposition conventionnelle, combinée avec les dispositions constitutionnelles invoquées, ne conduit pas à une autre conclusion.
B.6. Dès lors que les parties requérantes critiquent la disposition attaquée en ce qu'elle abrège le délai de recours à quarante-cinq jours, alors que celui-ci était auparavant de soixante jours, elles allèguent une différence de traitement qui repose sur la comparaison de deux réglementations applicables à des moments différents.
Pour vérifier le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, il n'est pas pertinent de comparer entre elles deux législations décrétales qui étaient applicables à des moments différents. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur décrétal de poursuivre un objectif différent de celui qu'il poursuivait antérieurement et d'adopter des dispositions de nature à le réaliser. La seule circonstance que le législateur décrétal a pris une mesure différente de celle qu'il avait adoptée antérieurement n'établit en soi aucune discrimination. Sous peine de rendre impossible toute modification décrétale, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait le principe d'égalité et de non-discrimination par cela seul qu'elle modifie le délai de recours de la règle antérieure.
B.7. En ce que les parties requérantes critiquent la disposition attaquée parce que le nouveau délai de recours diffère du délai de recours applicable en Région wallonne et en Région de Bruxelles-Capitale, il convient de rappeler qu'une telle différence de traitement ne peut être considérée comme étant contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.
L'autonomie des régions serait en effet dépourvue de signification si une différence de traitement entre les destinataires de règles qui sont applicables à une même matière dans les diverses régions était en soi jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.
B.8. Le moyen unique n'est pas fondé.
Par ces motifs,
la Cour
rejette le recours.
Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 15 juin 2017.
Le greffier,
F. Meersschaut
Le président,
E. De Groot