# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 25 janvier 2012 (Belgique). RG 9/2012

* Datum : 25-01-2012
* Taal : Frans
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel F-20120125-1
* Rolnummer : 9/2012

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,
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 9 février 2011 et parvenue au greffe le 10 février 2011, un recours en annulation de l'article 53 du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010 portant adaptation du Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décrétales en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative (publié au Moniteur belge du 9 août 2010) a été introduit par la SA « André Celis », dont le siège social est établi à 3210 Lubbeek, Staatsbaan 119, la SA « Asoil », dont le siège social est établi à 3210 Lubbeek, Kraaiwinkelstraat 3, et la SPRL « Celis-Transcomat », dont le siège social est établi à 3000 Louvain, Halfmaartstraat 9.
(...)
II. En droit
(...)
Quant à la disposition attaquée
B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 53 du décret de la Région flamande du 16 juillet 2010 portant adaptation du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 et du décret du 10 mars 2006 portant adaptations décrétales en matière d'aménagement du territoire et du patrimoine immobilier suite à la politique administrative. Cet article dispose :
« Le titre VII, chapitre IV, division Ire, du [Code flamand de l'aménagement du territoire] est complété par un article 7.4.2/1, rédigé comme suit :
' Art. 7.4.2/1. § 1er. Les plans particuliers d'aménagement qui sont ou ont été établis pour les zones régies par une prescription de plan de secteur imposant l'établissement d'un plan particulier d'aménagement ou d'un plan d'exécution spatial avant de pouvoir développer la zone, sont validés à partir de la date de leur entrée en vigueur. La validation se limite au vice de légalité que le plan particulier d'aménagement trouve son fondement juridique dans une prescription urbanistique illégale du plan de secteur.
La validation vaut jusqu'au moment de l'entrée en vigueur d'un plan d'exécution spatial remplaçant, pour la zone à laquelle il a trait, le plan particulier d'aménagement.
§ 2. Sur la demande du conseil communal, le Gouvernement flamand est autorisé à réapprouver un arrêté du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est compromis par l'illégalité mentionnée au § 1er, alinéa premier, et d'accorder l'application du plan particulier d'aménagement de manière inchangée pour les parcelles auxquelles l'arrêté a trait. ' ».
Quant à la recevabilité
B.2.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours en annulation, au motif que les parties requérantes auraient négligé de produire la preuve de la décision d'introduire le recours ainsi qu'une copie de la publication de leurs statuts aux annexes du Moniteur belge.
B.2.2. Il faut constater à cet égard que les parties requérantes produisent la preuve de la décision d'introduire le recours ainsi qu'une copie de la publication de leurs statuts aux annexes du Moniteur belge, conformément à l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.
B.3.1. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt requis à l'annulation de l'article 7.4.2/1, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, inséré par l'article 53 attaqué, parce que cette disposition ne pourrait s'appliquer au plan particulier d'aménagement réglant l'affectation des parcelles dont elles sont propriétaires ou exploitantes.
B.3.2. Les paragraphes 1er et 2 de l'article 7.4.2/1 du Code flamand de l'aménagement du territoire, inséré par l'article 53 attaqué, règlent deux situations distinctes. L'article 7.4.2/1, § 1er, vise les plans particuliers d'aménagement sur lesquels le Conseil d'Etat ne s'est pas encore prononcé. Ces plans sont validés par l'article 7.4.2/1, § 1er, dudit Code à partir de la date de leur entrée en vigueur. L'article 7.4.2/1, § 2, du même Code porte sur les plans particuliers d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, sont entachés du vice de légalité mentionné à l'article 7.4.2/1, § 1er, alinéa 1er, précité, à savoir « que le plan particulier d'aménagement trouve son fondement juridique dans une prescription urbanistique illégale du plan de secteur ». Ces plans ne sont pas validés par la disposition attaquée elle-même : le Gouvernement flamand est uniquement habilité à réapprouver pour l'avenir ces plans inchangés. Cette règle, en ce qu'elle déroge au prescrit de l'article 7.4.2/1, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, a pour effet qu'un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est entaché de l'illégalité précitée, ne peut être validé par application de l'article 7.4.2/1, § 1er, susdit. Un tel plan ne peut être approuvé que par application de l'article 7.4.2/1, § 2, du même Code.
B.3.3. Par son arrêt n° 195.854 du 9 septembre 2009, le Conseil d'Etat a annulé « la délibération du conseil communal de la ville de Louvain du 29 août 2003 portant adoption définitive du plan particulier d'aménagement ' W06 Kolonel Begaultlaan deel 2 ' de la ville de Louvain, comprenant un plan qui reprend la situation existante, un plan d'affectation et les prescriptions urbanistiques y afférentes, et l'arrêté du 2 décembre 2003 du ministre flamand des Finances et du Budget, de l'Aménagement du territoire, des Sciences et de l'Innovation technologique portant approbation du plan d'aménagement précité ». Ce plan réglait l'affectation, entre autres, des parcelles dont les parties requérantes sont propriétaires ou exploitantes.
B.3.4. Il découle de ce qui précède que le plan particulier d'aménagement qui règle l'affectation des parcelles dont les parties requérantes sont propriétaires ou exploitantes ne peut être approuvé que par application de l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire. Ce plan ne peut être validé par application de l'article 7.4.2/1, § 1er, de ce Code. Par conséquent, les parties requérantes ne disposent pas de l'intérêt requis à l'annulation de l'article 7.4.2/1, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire.
Quant au premier moyen
B.4.1. Les parties requérantes allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec « le principe d'égalité et de non-discrimination, le principe du raisonnable, les règles répartitrices de compétence et le principe de la séparation des pouvoirs ».
B.4.2. La Cour pouvant opérer un contrôle direct au regard des règles répartitrices de compétence, elle ne doit pas lire ces règles en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.
B.4.3. L'examen de la conformité d'une disposition attaquée aux règles répartitrices de compétence doit en principe précéder l'examen de sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution.
En ce qui concerne les règles répartitrices de compétence
B.5. Selon les parties requérantes, l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire viole les règles répartitrices de compétence, à savoir l'article 160 de la Constitution, en ce qu'il a des effets sur la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat.
B.6. Il découle de l'article 160 de la Constitution que la compétence du Conseil d'Etat est déterminée par le législateur fédéral. Le législateur décrétal ne peut donc adopter une disposition ayant pour objectif unique ou principal de mettre à néant ou d'influencer la compétence de cette juridiction.
B.7.1. Selon les travaux préparatoires de la disposition attaquée, de 1998 à 2001, il a été fait application, en Région flamande, de la prescription particulière du plan de secteur « zone de développement urbain » lors des modifications apportées au plan de secteur (Doc. parl., Parlement flamand, 2009-2010, n° 349/1, p. 26). Cette prescription est libellée comme suit :
« Cette zone est affectée à des activités industrielles, artisanales et agricoles, à des bureaux, à du commerce de détail, à des services, aux loisirs, à l'habitat, au trafic et au transport, à des équipements communautaires et d'utilité publique, pour autant que ces fonctions soient compatibles avec leur environnement urbain multifonctionnel immédiat.
L'aménagement urbanistique de la zone, les prescriptions qui s'y rapportent concernant l'occupation du sol, la surface plancher, la hauteur, la nature et l'implantation des constructions et de leurs équipements ainsi que l'organisation de la circulation en relation avec les zones environnantes sont fixés dans un plan particulier d'aménagement ou un plan d'exécution spatial avant que la zone puisse être développée. De même, la modification de la fonction des bâtiments existants ne peut avoir lieu qu'après approbation d'un plan particulier d'aménagement » (ibid.).
B.7.2. Dans l'arrêt précité n° 195.854 du 9 septembre 2009, la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat a jugé cette prescription illégale et l'a déclarée non applicable, en vertu de l'article 159 de la Constitution, en ce qu'elle prévoit qu'une prescription de plan de secteur ne peut produire ses effets qu'après approbation d'un plan particulier d'aménagement. Le Conseil d'Etat a ensuite jugé illégaux et a annulé les deux arrêtés attaqués qui, respectivement, adoptent et approuvent définitivement le plan particulier d'aménagement qui trouve son fondement juridique dans la prescription de plan de secteur jugée illégale.
B.7.3. La disposition attaquée vise à remédier à l'illégalité de la prescription particulière de plan de secteur « zone de développement urbain » (Doc. parl., Parlement flamand, 2009-2010, n° 349/1, p. 28). Il a été déclaré à ce sujet dans les développements de la proposition de décret qui est devenue la disposition attaquée :
« Indépendamment de la considération sur la base de laquelle la section d'administration conclut à l'illégalité de la prescription de plan de secteur en question, il faut observer que les conséquences ne sont pas proportionnées au problème de légalité constaté. Une situation paradoxale apparaît au contraire. Dans l'arrêt cité ci-dessus, le Conseil d'Etat juge que la prescription de plan de secteur est illégale parce qu'elle ne produit pas par elle-même des effets, en d'autres termes parce qu'' il n'est pas possible de mener une politique en matière de permis ' sur la base de la prescription de plan de secteur. Le Conseil d'Etat annule le plan particulier d'aménagement sur la base de cette illégalité du plan de secteur, alors que ce plan particulier d'aménagement vise précisément à pouvoir mener cette politique... Il est à noter à cet égard que la commune s'était bel et bien conformée, lors de l'élaboration et de la fixation du plan particulier d'aménagement, aux affectations autorisées mentionnées dans la prescription de plan de secteur. La commune qui a établi le plan particulier d'aménagement estime certainement qu'il est inéquitable que ce plan puisse être écarté par référence à un vice de légalité affectant le plan de secteur ne répondant pas à l'exigence d'' applicabilité directe ', alors que le plan particulier d'aménagement répondrait précisément à cette exigence.
Ce qui pose problème, c'est donc l'éventuelle ' cascade ' d'illégalités, caractérisée par l'apparition de problèmes de légalité dans la politique d'autorisations à cause du vice de légalité affectant une modification apportée au plan de secteur qui constitue le fondement du plan particulier d'aménagement sur la base duquel est menée la politique d'autorisations.
L'aménagement du territoire tel qu'il est précisé dans les plans d'aménagement est de ce fait gravement entravé. Il n'est pas du tout évident de remédier à l'illégalité potentielle, dans tous les cas où peut surgir le problème de légalité, en établissant de nouveaux plans d'exécution spatiaux, en raison notamment de la durée de la procédure d'élaboration. En outre, eu égard au principe de subsidiarité et à la répartition des tâches entre les différents niveaux de pouvoir, la compétence pour établir ces plans d'exécution spatiaux (dans des zones qui ont précédemment été délimitées comme ' zones de développement urbain ') appartient souvent à la commune. Dans ce cas, on attend donc précisément des communes qui ont établi des plans particuliers d'aménagement dans les zones en question qu'elles élaborent encore un plan communal d'exécution spatial, à cause d'un problème de légalité qui ne résulte pas du plan particulier d'aménagement mais du plan de secteur.
Un problème de sécurité juridique se pose si les organes administratifs qui accordent les permis et les citoyens ne peuvent plus être certains du fondement planologique sur lequel sont basés les permis d'urbanisme. Les grandes et les petites décisions économiques sont axées sur les possibilités planologiques offertes par les plans particuliers d'aménagement établis en fonction des modifications apportées au plan de secteur en question. Les activités de construction se conforment aux permis d'urbanisme basés sur ces modifications. L' ' effondrement ' des certitudes contenues dans ces plans nuit à la tranquilité publique, qui n'est pas servie lorsque les vices de forme mentionnés peuvent être invoqués indéfiniment. Une intervention du législateur décrétal destinée à remédier à l'insécurité juridique se justifie. Tel est l'objectif de la réglementation proposée » (ibid., pp. 28-29).
B.7.4. En ce qui concerne en particulier l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, il a été précisé :
« La réglementation contenue dans le second paragraphe de l'article proposé apporte un remède. Le Gouvernement flamand (il s'agit, par délégation, du ministre flamand compétent pour l'aménagement du territoire) est déclaré compétent pour approuver à nouveau tel quel pour l'avenir, à la demande du conseil communal concerné, un plan particulier d'aménagement annulé, pour les parcelles ou la zone visées par l'arrêt. L'approbation renouvelée est évidemment une décision constitutive qui peut être attaquée devant le Conseil d'Etat.
Cela signifie concrètement que, hormis l'illégalité en question de la prescription de plan de secteur, toute irrégularité dont le plan particulier d'aménagement était ou est le cas échéant entaché peut être invoquée en droit contre l'arrêté qui renouvelle l'approbation du plan particulier d'aménagement pour l'avenir : les réclamations qui n'ont pas fait l'objet de réponses concluantes, les dérogations, sans motivation valable, à l'avis de la commission consultative compétente, etc. L'illégalité dont le plan particulier d'aménagement était, le cas échéant, entaché rejaillit automatiquement sur l'approbation renouvelée. Pour les litiges dans lesquels le Conseil d'Etat a déjà prononcé l'annulation sur la base du moyen examiné plus haut, il est essentiel que les autres moyens sur lesquels il n'a pas été statué puissent à nouveau être portés devant le Conseil d'Etat ou devant le juge civil. De cette manière, il n'est pas porté atteinte de manière disproportionnée à la protection juridique des intéressés » (ibid., p. 30).
B.8.1. L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire habilite le Gouvernement flamand à approuver à nouveau, à la demande du conseil communal, une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est entaché de l'illégalité qui trouve son fondement dans une prescription de plan de secteur illégale, et à valider tel quel le plan particulier d'aménagement pour l'avenir en ce qui concerne l'illégalité précitée. L'arrêté du Gouvernement flamand qui approuve une délibération du conseil communal portant fixation définitive de ce plan particulier est un acte administratif qui relève, conformément à l'article 14, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, de la compétence de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat. Comme l'ont souligné les travaux préparatoires de l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, il est possible, dans le cadre d'un recours en annulation de l'arrêté du Gouvernement flamand qui approuve une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement par application de l'article 7.4.2/1, § 2, précité, d'invoquer en droit toute autre irrégularité dont est entaché, le cas échéant, le plan particulier d'aménagement.
B.8.2. En ce qu'il n'est pas possible, à l'égard de la délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement, approuvée par le Gouvernement flamand, d'invoquer l'illégalité d'une prescription de plan de secteur, il faut constater qu'en adoptant l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, le législateur décrétal vise à fournir un nouveau fondement juridique à un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, trouvait irrégulièrement son fondement juridique dans une prescription urbanistique illégale d'un plan de secteur. Sur la base de sa compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire visée à l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le législateur décrétal peut créer un fondement juridique pour des plans particuliers d'aménagement. Le fait que le Conseil d'Etat ne pourra juger qu'un plan particulier d'aménagement trouve son fondement juridique dans une prescription de plan de secteur illégale est la simple conséquence de l'adoption d'une disposition par le législateur décrétal, qui, dans l'exercice de sa compétence, donne à ces plans particuliers d'aménagement un autre fondement juridique. En agissant ainsi, le législateur décrétal ne règle pas la compétence matérielle du Conseil d'Etat.
B.9. L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne limite pas les compétences du Conseil d'Etat, de sorte que le législateur décrétal n'a pas empiété sur la compétence réservée en l'espèce au législateur fédéral.
En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination
B.10. Les parties requérantes allèguent également la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec « le principe d'égalité et de non-discrimination », le principe du raisonnable et le principe de la séparation des pouvoirs. Elles dénoncent en substance le fait que, parce que l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire habilite le Gouvernement flamand à approuver des délibérations du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est entaché d'un vice de légalité en ce qu'il trouve son fondement juridique dans une prescription illégale du plan de secteur, le plan particulier d'aménagement qui réglait l'affectation des parcelles dont elles sont propriétaires ou exploitantes et que le Conseil d'Etat a annulé par son arrêt n° 195.854 du 9 septembre 2009, entrerait à nouveau en vigueur à l'avenir.
B.11. L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire habilite le Gouvernement flamand à réapprouver tel quel pour l'avenir un plan particulier d'aménagement. L'approbation, par le Gouvernement flamand, d'une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est entaché d'un vice de légalité en ce qu'il trouve son fondement juridique dans une prescription illégale du plan de secteur, n'a donc pas d'effet rétroactif.
B.12. Comme il a été exposé en B.3.2, le champ d'application de la disposition attaquée est limité aux délibérations du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est entaché d'un vice de légalité en ce qu'il trouve son fondement juridique dans une prescription illégale du plan de secteur. Le Conseil d'Etat ayant déjà statué sur les délibérations en question, l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire n'intervient pas dans des procédures pendantes.
B.13.1. La réapprobation, par le Gouvernement flamand, d'une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement, délibération que le Conseil d'Etat a annulée sur la base de l'illégalité d'une prescription de plan de secteur, a toutefois pour effet qu'elle peut priver cette annulation de son effet utile : étant donné que le plan particulier d'aménagement est validé, fût-ce pour l'avenir, les parties requérantes devant le Conseil d'Etat sont à nouveau confrontées à un plan particulier d'aménagement dont elles avaient obtenu l'annulation.
B.13.2. Le législateur décrétal ne peut, sous peine de méconnaître un des principes essentiels de l'Etat de droit, remettre en cause les décisions judiciaires devenues définitives.
B.13.3. L'annulation, par le Conseil d'Etat, d'une délibération d'un conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement ne fait pas naître, en faveur des parties requérantes devant le Conseil d'Etat, le droit intangible d'être dispensées à jamais de tout règlement, par un plan particulier d'aménagement ou par un autre instrument de planification, de l'affectation des parcelles dont elles sont propriétaires ou exploitantes. L'autorité de la chose jugée n'empêche pas que la matière qui était réglée par un acte annulé par le Conseil d'Etat fasse l'objet d'une nouvelle réglementation, sans toutefois pouvoir porter atteinte à des décisions de justice définitives. Ainsi, le législateur décrétal peut conférer le fondement juridique qui faisait défaut dans les actes annulés par le Conseil d'Etat.
B.13.4. L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire vise à fournir un nouveau fondement juridique à un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, trouvait irrégulièrement son fondement juridique dans une prescription urbanistique illégale d'un plan de secteur. Il ne confirme cependant pas les délibérations annulées par le Conseil d'Etat, portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement, mais habilite le Gouvernement flamand à approuver à nouveau, à la demande du conseil communal, une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement et, ainsi qu'il a été dit en B.8.1, à valider sans modification, pour l'avenir, le plan particulier d'aménagement pour les parcelles sur lesquelles porte l'arrêt du Conseil d'Etat.
B.14. Le premier moyen n'est pas fondé.
Quant au second moyen
B.15. Les parties requérantes allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement et de 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.
B.16.1. Selon le Gouvernement flamand, le moyen est irrecevable en ce qu'il dénonce la violation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE et de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, étant donné que la Cour ne peut exercer un contrôle direct au regard de ces dispositions.
B.16.2. Le moyen revient à demander à la Cour si l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions précitées. Il est donc recevable à cet égard.
B.17.1. Selon le Gouvernement flamand, le moyen est également irrecevable parce qu'il ne précise pas clairement en quoi consiste la violation de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE.
B.17.2. Pour satisfaire aux exigences de l'article 6 de la loi spéciale 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.
En outre, lorsqu'est invoquée une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, il faut en règle générale préciser quelles catégories de personnes doivent être comparées et en quoi l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire créerait une différence de traitement discriminatoire.
B.17.3. Les parties requérantes reprochent à l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire de ne pas prévoir des procédures qui garantissent qu'il soit satisfait aux prescriptions de la directive 2001/42/CE lors de l'approbation d'un plan particulier d'aménagement par le Gouvernement flamand. Etant donné que cette directive prévoit la consultation du public, le moyen doit dès lors être interprété en ce sens qu'il critique la différence de traitement qui existerait entre, d'une part, la catégorie de personnes qui est consultée et, d'autre part, la catégorie de personnes qui n'est pas consultée.
B.17.4. Par conséquent, les parties requérantes exposent à suffisance en quoi l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire violerait les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE. Le moyen est recevable à cet égard.
B.18.1. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes dénoncent la violation de l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE, en ce que l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne prévoit pas qu'il faille examiner si le plan particulier d'aménagement à approuver aura des incidences notables sur l'environnement.
B.18.2. Un grief qui, comme en l'espèce, est formulé dans un mémoire en réponse mais qui diffère de celui qui est énoncé dans la requête constitue un moyen nouveau et n'est pas recevable.
B.19. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité et de non-discrimination, les parties requérantes reprochent à l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, d'une part, que la procédure d'approbation d'une délibération d'un conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, trouvait irrégulièrement son fondement juridique dans une prescription illégale du plan de secteur déroge à la procédure d'établissement de ce plan et, d'autre part, qu'un plan particulier d'aménagement soit validé après l'établissement d'un schéma de structure d'aménagement, alors que l'article 7.4.3, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose qu'après l'établissement définitif d'un premier schéma de structure d'aménagement communal et son approbation par la députation ou par le Gouvernement flamand, aucune procédure d'établissement ou de révision des plans généraux d'aménagement, des plans particuliers d'aménagement et des plans d'expropriation y afférents ne peut être entamée pour cette commune.
B.20.1. L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire vise à « apporter une solution au problème de légalité de la prescription ' zone de développement urbain ' » (Doc. parl., Parlement flamand, 2009-2010, n° 349/1, p. 28), notamment parce que « l'aménagement du territoire tel qu'il est précisé dans les plans d'aménagement est de ce fait gravement entravé » (ibid., p. 29). Le législateur décrétal entendait ainsi remédier à l'insécurité juridique (ibid.).
B.20.2. Dans les travaux préparatoires de la proposition de décret qui a conduit à la disposition attaquée, il a également été précisé qu'il n'était pas indiqué de « considérer la clause problématique de la prescription du plan de secteur comme inexistante, par analogie avec ce qui se passe pour les terrains industriels par application de l'article 7.4.2 du Code flamand de l'aménagement du territoire ». Le législateur décrétal considérait que cette solution « donnerait lieu à des développements peu contrôlables et désordonnés dans les zones concernées et offrirait peu de repères dans la politique des autorisations » (Doc. parl., Parlement flamand, 2009-2010, n° 349/1, p. 29).
B.21.1. Le plan particulier d'aménagement que le Gouvernement flamand valide, par application de l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, pour l'avenir, ainsi qu'il a été dit en B.8.1, correspond, quant au contenu, au plan particulier d'aménagement qui, selon un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, est entaché d'un vice de légalité en ce qu'il trouve son fondement juridique dans une prescription illégale du plan de secteur. A cet égard, l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire précise que le Gouvernement flamand est habilité à valider, pour l'avenir, « de manière inchangée », un plan particulier d'aménagement.
B.21.2. En ce que le Gouvernement flamand approuve une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement, il n'est pas manifestement déraisonnable que cette procédure déroge à la procédure d'établissement de ce plan, visée aux articles 12 à 22 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996. Dès lors que le législateur décrétal entendait rétablir le plus rapidement possible la sécurité juridique et remédier au vide juridique né de l'annulation de la délibération du conseil communal portant fixation définitive du plan particulier d'aménagement, l'approbation par le Gouvernement flamand serait en effet dénuée de sens si la procédure fixée par les articles précités devait être suivie.
B.21.3. En ce qu'il devient possible, à la suite de l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire, qu'un plan particulier d'aménagement soit validé après l'établissement définitif d'un schéma de structure d'aménagement pour une commune, il convient de constater que le Code flamand de l'aménagement du territoire, en ce compris son article 7.4.3, alinéa 1er, n'empêche pas qu'un plan particulier d'aménagement produise encore des effets après l'établissement définitif d'un schéma de structure. Au contraire, il découle de l'article 7.4.3, alinéa 3, de ce Code que les procédures d'établissement ou de révision des plans particuliers d'aménagement en cours au moment de l'approbation du schéma de structure d'aménagement communal et les procédures d'établissement ou de révision des plans particuliers d'aménagement en cours le 1er mai 2000 dans les communes qui disposent à ce moment d'un schéma de structure d'aménagement communal approuvé sont poursuivies. L'article 7.4.4, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose que les prescriptions des plans particuliers d'aménagement, entre autres, conservent leur force réglementaire jusqu'à leur remplacement. Les prescriptions des plans d'exécution spatiaux remplacent, pour le territoire visé, les prescriptions des plans d'aménagement, sauf disposition contraire explicite dans le plan d'exécution spatial (article 7.4.5 du même Code). L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire a uniquement pour conséquence qu'une situation juridique antérieure à l'annulation d'une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement, à savoir la coexistence d'un plan particulier d'aménagement et d'un schéma de structure d'aménagement, renaît pour l'avenir.
B.22. La Cour doit encore examiner si l'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE et avec l'article 7 de la Convention d'Aarhus.
B.23.1. La directive 2001/42/CE concerne l'évaluation environnementale des plans et programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, a), de cette directive, les plans et programmes, visés en B.23.3, qui sont élaborés pour l'aménagement du territoire urbain et rural ou l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement pourra être autorisée à l'avenir, doivent être soumis à une évaluation environnementale conformément aux exigences de la directive mentionnée en premier lieu. D'autres plans doivent faire l'objet d'une telle évaluation lorsqu'ils « définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir », à condition qu'ils soient « susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement » (article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE).
La directive 2001/42/CE fixe les exigences minimales auxquelles doit répondre ladite évaluation environnementale. L'évaluation environnementale doit être effectuée pendant l'élaboration et avant l'adoption du plan ou du programme en question (article 4, paragraphe 1). L'évaluation comprend l'établissement d'un rapport sur les incidences environnementales, qui doit répondre au moins aux exigences de l'article 5, la consultation des autorités environnementales compétentes et du public sur le projet de plan ou de programme et sur le rapport susdit (article 6), ainsi que l'obligation de prendre en considération ce rapport et les résultats de la consultation pendant l'élaboration du plan ou du programme (article 8).
B.23.2. Aux termes de l'article 4, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE, « les exigences de la présente directive sont soit intégrées dans les procédures existantes des Etats membres régissant l'adoption de plans et de programmes, soit incorporées dans des procédures instituées pour assurer la conformité avec la présente directive ».
L'article 7 de la Convention d'Aarhus, quant à lui, impose l'obligation de soumettre à une procédure de participation du public, dont il fixe certaines modalités, « l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement ». Plus précisément, des dispositions pratiques et/ou autres voulues doivent être prises, dans un cadre transparent et équitable, en vue de la participation du public, après qu'aient été fournies à celui-ci les informations nécessaires.
B.23.3. L'article 2, point a), de la directive 2001/42/CE dispose :
« Aux fins de la présente directive, on entend par :
a) ' plans et programmes ' : les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications :
- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
- exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».
B.23.4. L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne confirme pas des délibérations portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement mais habilite le Gouvernement flamand à réapprouver, à la demande du conseil communal, une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement et à valider pour l'avenir de manière inchangée le plan particulier d'aménagement. L'article 7.4.2/1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne constitue donc pas en lui-même un plan ou programme au sens de la directive 2001/42/CE ou de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.
B.23.5. L'article 7.4.2./1, § 2, du Code flamand de l'aménagement du territoire ne porte nullement atteinte au décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement, dont le chapitre II du titre IV règle l'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement. Aux termes de l'article 4.2.1 de ce décret, ce chapitre est applicable « à tout plan ou programme qui constitue le cadre pour l'octroi d'une autorisation à un projet », ainsi qu'à « tout plan ou programme pour lequel, eu égard aux incidences éventuelles sur des zones, une évaluation appropriée est requise au titre de l'article 36ter, § 3, alinéa 1er, du décret du 21 octobre 1997 concernant la conservation de la nature et le milieu naturel ». Le plan ou programme qui, conformément à l'article 4.2.1, précité, est régi par le chapitre II du titre IV du décret du 5 avril 1995 est soumis, avant qu'il ne soit approuvé, à une évaluation sur les incidences sur l'environnement dans les cas prévus dans ce chapitre (article 4.2.3, § 1er, du décret du 5 avril 1995). Un plan ou programme qui, conformément à l'article 4.2.1, alinéa 1er, du décret du 5 avril 1995, est régi par le chapitre précité et qui ne règle pas l'affectation d'une petite zone au niveau local ni ne contient une modification mineure doit faire l'objet d'un rapport d'incidence sur l'environnement dans les cas visés à l'article 4.2.3, § 2, du même décret. Un plan ou programme qui règle l'affectation d'une petite zone au niveau local ou contient une modification mineure ne doit pas faire l'objet d'un rapport d'incidence sur l'environnement, si son auteur démontre, sur la base des critères définis à l'annexe I du décret, que ce plan ou programme ne peut avoir d'incidences notables sur l'environnement (article 4.2.3, § 3, du même décret). L'article 4.2.3, § 5, du même décret précise encore que l'application de l'article 4.2.3, §§ 2 et 3, précité, ne peut avoir pour effet que des « plans ou programmes ayant des incidences importantes sur l'environnement soient soustraits au champ d'application du présent chapitre ». Par conséquent, avant d'approuver, par application de la disposition attaquée, une délibération du conseil communal portant fixation définitive d'un plan particulier d'aménagement, le Gouvernement flamand doit examiner s'il s'agit d'un plan ou d'un programme au sens de l'article 4.1.1, § 1er, 4°, du décret du 5 avril 1995 et si ce plan ou programme peut avoir des incidences notables sur l'environnement. Si tel est le cas, le plan ou programme doit être soumis à une évaluation des incidences sur l'environnement, en application du chapitre II, précité, du titre IV du décret du 5 avril 1995.
B.23.6. L'application des dispositions précitées du décret du 5 avril 1995 garantit en conséquence le respect de l'article 7 de la Convention d'Aarhus et, pour autant qu'elle soit applicable, de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001.
B.24. Le second moyen n'est pas fondé.
Par ces motifs,
la Cour
rejette le recours.
Ainsi prononcé 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, à l'audience publique du 25 janvier 2012.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux.
Le président,
M. Bossuyt.