# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 1 décembre 2016 (Belgique). RG 153/2016

* Datum : 01-12-2016
* Taal : Frans
* Sectie : Rechtspraak
* Bron : Justel F-20161201-3
* Rolnummer : 153/2016

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 21 décembre 2015 et parvenue au greffe le 22 décembre 2015, un recours en annulation des articles 4, 5 et 6 du décret de la Région flamande du 3 juillet 2015 « modifiant l'article 4.8.19 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire et le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes » (publié au Moniteur belge du 16 juillet 2015) a été introduit par M.A., D.M., E.N., A.M., J.S., A.C., H.B., P.M., l'ASBL « Ademloos », l'ASBL « Straatego » et l'ASBL « Aktiekomitee Red de Voorkempen », assistés et représentés par Me P. Vande Casteele, avocat au barreau d'Anvers.
(...)
II. En droit
(...)
Quant aux dispositions attaquées et à leur contexte
B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 4, 5 et 6 du décret de la Région flamande du 3 juillet 2015 modifiant l'article 4.8.19 du Code flamand de l'Aménagement du Territoire et le décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes (ci-après : le décret du 3 juillet 2015).
B.1.2. La Cour détermine l'étendue du recours en annulation à partir du contenu de la requête et en particulier sur la base de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions contre lesquelles des moyens sont dirigés.
Il ressort de l'exposé des moyens que seul l'article 5 du décret du 3 juillet 2015 est attaqué.
B.1.3. L'article 5 du décret du 3 juillet 2015 dispose :
« L'article 34 du [décret du 4 avril 2014 relatif à l'organisation et à la procédure de certaines juridictions administratives flamandes] est remplacé par ce qui suit :
' Art. 34. § 1er. Lorsqu'une juridiction administrative flamande telle que visée à l'article 2, 1°, a) et b) constate qu'elle doit annuler la décision contestée pour cause d'une illégalité, elle peut offrir la possibilité à la partie défenderesse du litige sur le fond, par le biais d'une décision de réparation, de réparer ou de faire réparer l'illégalité dans la décision contestée, à dénommer ci-après la boucle administrative.
Dans le présent article, on entend par une illégalité : une incompatibilité avec une règle de droit écrite ou un principe de droit général qui peut aboutir à l'annulation de la décision contestée, mais qui pourrait être réparée.
§ 2. L'utilisation de la boucle administrative est uniquement possible après que toutes les parties ont eu la possibilité de faire connaître leur point de vue sur son utilisation.
Lorsque toutes les parties ont pu faire connaître un point de vue écrit sur l'utilisation de la boucle administrative, la juridiction administrative flamande décide de l'application de la boucle administrative par le biais d' [une décision] interlocutoire tel [le] que visé [e] au paragraphe 3.
Lorsque toutes les parties n'ont pas pu faire connaître leur point de vue sur l'utilisation de la boucle administrative, la juridiction administrative flamande offre la possibilité, par le biais d' [une décision] interlocutoire, d'adopter un point de vue écrit à ce sujet. Les parties disposent à cet effet d'un délai d'échéance de trente jours, qui prend cours le jour suivant le jour de la notification de ce jugement. Ensuite, la juridiction administrative flamande décide de l'application de la boucle administrative par le biais d' [une décision] interlocutoire tel [le] que visé [e] au paragraphe 3.
§ 3. Sans préjudice de l'application de l'article 16, alinéa six, la juridiction administrative flamande organise une séance sur l'application de la boucle administrative.
La juridiction administrative flamande décide par le biais d' [une décision] interlocutoire de l'application de la boucle administrative et fixe le délai dans lequel la décision de réparation est prise. A la demande motivée de la partie défenderesse, ce délai peut être prolongé une seule fois. Le prolongement du délai ne peut pas dépasser la durée du délai de réparation initial.
[La décision] interlocutoire, visé [e] à l'alinéa deux, règle, le cas échéant, tous les autres moyens.
§ 4. La partie défenderesse transmet la décision de réparation à la juridiction administrative flamande dans le délai de réparation, visé au paragraphe 3.
L'objet du recours est étendu par la décision de réparation.
La réparation peut uniquement porter sur une illégalité qui a été indiquée dans [la décision] interlocutoire.
Lorsque la décision de réparation n'a pas été communiquée à temps, la juridiction administrative flamande annule la décision contestée.
§ 5. La juridiction administrative flamande transmet la décision de réparation aux autres parties.
Ces parties peuvent communiquer leur point de vue concernant la réparation dans les délais d'échéance fixés par le Gouvernement flamand et qui ne peuvent pas être inférieurs à trente jours.
Sans préjudice de l'application de l'article 16, alinéa six, la juridiction administrative flamande organise une séance sur la réparation.
§ 6. Lorsque la juridiction administrative flamande constate que l'illégalité n'a pas été réparée ou que la réparation a été atteinte d'une nouvelle illégalité invoquée, la juridiction administrative flamande annule la décision contestée en entier ou en partie et elle annule la décision de réparation, à moins que la juridiction administrative flamande ne décide de nouveau d'appliquer la boucle administrative conformément aux dispositions du présent article.
Lorsque la juridiction administrative flamande constate que l'illégalité a été réparée et que la réparation n'a pas été atteinte d'une nouvelle illégalité invoquée, la juridiction administrative flamande rejette le recours contre la décision de réparation. En outre, la juridiction administrative flamande annule la décision contestée en entier ou en partie et la juridiction administrative flamande se prononce sur l'application éventuelle de l'article 36.
§ 7. Les délais de procédure qui ne sont pas visés au présent article sont suspendus à partir de la date de [la décision] interlocutoire qui décide de l'application de la boucle administrative jusqu'à la date du jugement de la juridiction administrative flamande, visé au paragraphe 4, alinéa trois, ou au paragraphe 6.
§ 8. Après la notification du jugement, visé au paragraphe 6, alinéa deux, par la juridiction administrative flamande, visée à l'article 2, 1°, b), la décision de réparation est publiée conformément aux dispositions du décret, visé à l'article 2, 1°, b).
§ 9. Les personnes intéressées dans ce contexte conformément aux dispositions du décret, visé à l'article 2, 1°, b), peuvent introduire un recours contre la décision de réparation auprès de la juridiction administrative flamande dans les délais, visés au décret précité. ' ».
B.2.1. Il ressort des travaux préparatoires du décret du 3 juillet 2015 qu'en adoptant l'article attaqué, le législateur décrétal flamand a voulu répondre aux griefs d'inconstitutionnalité formulés par la Cour dans son arrêt n° 74/2014 du 8 mai 2014, pour « éviter ainsi une annulation supplémentaire des dispositions du décret du 4 avril 2014 relatives à la boucle administrative » (Doc. parl., Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 8).
L'arrêt n° 152/2015 du 29 octobre 2015 a toutefois annulé les articles du décret du 4 avril 2014 relatifs à la boucle administrative, à la suite de l'annulation de la boucle administrative dans le Code flamand de l'aménagement du territoire.
B.2.2. Les travaux préparatoires indiquent que la boucle administrative est l'une des nouvelles compétences décisionnelles attribuées à la Cour environnementale de la Région flamande et au Conseil pour les contestations des autorisations en vue de garantir une administration de la justice plus orientée vers des solutions, afin de trancher de manière définitive le litige opposant le citoyen à l'autorité :
« L'utilité d'une boucle administrative doit s'entendre dans le cadre de [la] riche palette de possibilités de décisions. Le recours à celle-ci, l'utilisation de chacune des possibilités de décisions orientées [vers des] solutions, sert avant tout à un règlement efficace et définitif des litiges. Le juge administratif évalue quelle compétence décisionnelle sert le mieux un règlement efficace et définitif des litiges » (Doc. parl., Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 15).
« La grande plus-value apportée par la boucle administrative réside dans la réparation d'illégalités réparables, sous le contrôle du juge [...].
[...]
La boucle administrative vise à mettre un terme à des scénarios dans lesquels une décision administrative est annulée pour un motif unique, après quoi un deuxième recours est introduit pour des illégalités entachant la nouvelle décision, éventuellement suivi d'un troisième recours et puis de recours supplémentaires introduits contre de nouvelles décisions. On parle alors d'un carrousel avec des victoires à la Pyrrhus qui, surtout dans des affaires de travaux publics, peut engendrer un coût social considérable. Même si un contentieux met un peu plus de temps à être résolu en recourant au mécanisme de la boucle administrative, le coût de cette unique affaire est sans commune mesure comparé aux frais évités à moyen terme et face à la sécurité juridique offerte aux parties et aux tiers intéressés. En effet, une boucle administrative appliquée avec succès débouche systématiquement sur une décision qui ne sera pas annulée et qui règle donc les intérêts en présence. Une annulation pure et simple n'offre pas cette garantie ». (Doc. parl., Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 15).
Quant au fond
B.3. Les onze moyens, en leurs différentes branches, sont tous dirigés contre l'article 5 du décret du 3 juillet 2015 qui remplace l'article 34 du décret du 4 avril 2014.
Les parties requérantes font valoir que cette disposition viole les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés ou non avec d'autres dispositions constitutionnelles, avec des principes généraux du droit et avec des dispositions de droit international.
Dès lors que les moyens et branches des moyens visant la disposition attaquée sont étroitement liés, ils seront, pour la plupart, examinés conjointement.
B.4. La disposition attaquée s'applique au Conseil pour les contestations des autorisations et à la Cour environnementale de la Région flamande.
En tant que juridiction administrative en matière d'aménagement du territoire, le Conseil pour les contestations des autorisations statue par voie d'arrêt sur les recours en annulation introduits contre les décisions d'autorisation, les décisions de validation et les décisions d'enregistrement (article 4.8.2, alinéa 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 mai 2009).
En tant que juridiction administrative, la Cour environnementale statue par voie d'arrêt sur les recours formés contre les décisions d'une entité régionale concernant « l'imposition d'une amende administrative alternative ou exclusive et, le cas échéant, d'un dessaisissement d'avantage » (article 16.4.19, § 2, du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement).
B.5.1. La disposition attaquée prévoit la possibilité d'appliquer une procédure de boucle administrative qui consiste à offrir à la partie défenderesse dans le litige au fond la possibilité de réparer ou de faire réparer l'illégalité contenue dans la décision contestée par le biais d'une décision de réparation.
B.5.2. A l'origine, le mécanisme de la boucle administrative a été instauré pour le Conseil pour les contestations des autorisations par l'article 4.8.4 du Code flamand de l'aménagement du territoire, modifié par le décret de la Région flamande du 6 juillet 2012; ledit mécanisme a toutefois été annulé par l'arrêt n° 74/2014 du 8 mai 2014.
Le mécanisme de la boucle administrative prévu ensuite par l'article 34 originaire du décret du 4 avril 2014, qui s'applique au Conseil pour les contestations des autorisations et à la Cour environnementale de la Région flamande, a, quant à lui, été annulé par l'arrêt n° 152/2015 du 29 octobre 2015.
B.5.3. Pour répondre aux constats d'inconstitutionnalité contenus dans les arrêts d'annulation nos 74/2014 et 152/2015, le législateur décrétal flamand a choisi de modifier l'article 34 du décret du 4 avril 2014 (Doc. parl., Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, pp. 16 et suivantes).
B.6. La boucle administrative, telle qu'elle a été remplacée par l'article 5, attaqué, du décret du 3 juillet 2015, ne peut être appliquée que s'il est satisfait à certaines conditions.
B.7.1. Il est exigé en premier lieu que l'illégalité de la décision attaquée soit réparable. Il est précisé dans les travaux préparatoires que « le soin de donner un contenu à cette définition générale est en principe laissé à la juridiction administrative flamande qui peut appliquer la procédure de la boucle administrative ».
« Les objectifs poursuivis par la boucle administrative justifient une telle approche casuistique de l'application de la boucle administrative. Il appartient en effet au juge administratif d'apprécier au cas par cas si la boucle administrative est susceptible de contribuer au mieux à une solution efficace et définitive des litiges dans un délai raisonnable.
Il est toutefois possible de donner quelques orientations générales pouvant, le cas échéant, en justifier l'application.
En ce qui concerne la nature de l'illégalité potentiellement réparable, la procédure de la boucle administrative permet de réparer aussi bien des erreurs matérielles que des vices de forme. [...]
De plus, l'illégalité doit avoir été invoquée valablement, de sorte qu'elle puisse conduire à une annulation de la décision attaquée. [...]
L'ampleur des illégalités ou leur nombre ne jouent en principe aucun rôle, du moment que l'illégalité soit réparable. Mais il est important que l'illégalité dénoncée puisse être réparée dans un délai raisonnable. [...]
Au regard des objectifs de la boucle administrative, il importe également que sa mise en oeuvre puisse conduire à une solution définitive du litige traité. [...]
Les circonstances spécifiques de la cause [...] peuvent également constituer un facteur dont la juridiction peut tenir compte pour vérifier que le litige pourra être résolu définitivement en recourant au mécanisme de la boucle administrative » (Doc. parl., Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, pp. 17-19).
B.7.2. Deuxièmement, le recours à la boucle administrative n'est possible que lorsque toutes les parties ont pu faire connaître leur point de vue sur son utilisation.
« Soit les parties ont déjà pris l'initiative d'en débattre dans les écrits de procédure échangés. [...]
Soit une juridiction administrative peut d'office faire connaître dans un arrêt interlocutoire son intention d'offrir à la partie défenderesse la possibilité de réparer l'illégalité dans la décision attaquée et inviter explicitement les parties à communiquer leur point de vue sur le recours éventuel à la boucle administrative. [...] » (ibid.).
Ce n'est que lorsque toutes les parties ont fait connaître par écrit leur point de vue sur le recours à la boucle administrative que la juridiction administrative flamande peut décider de son application, par un arrêt interlocutoire (article 34, § 2, du décret du 4 avril 2014), et fixer le délai dans lequel la partie défenderesse doit réformer la décision (article 34, § 3, du décret du 4 avril 2014).
B.7.3. Troisièmement, la mise en oeuvre de la boucle administrative doit permettre une solution définitive du litige. « Il convient de souligner à cet égard [...] qu'il est nécessaire que, dans l'arrêt interlocutoire statuant sur l'application de la boucle administrative, le bien-fondé de tous les moyens invoqués soit examiné » (article 34, § 3, alinéa 2, du décret du 4 avril 2014) (Doc. parl., Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 19). Il a en effet été estimé « non souhaitable » que la boucle administrative soit appliquée pour une illégalité déterminée et que l'on constate ensuite qu'une autre illégalité non réparable subsiste et que la demande d'annulation doit être accueillie (Doc. parl., Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 17). A la suite de ce constat, la nécessité de statuer, dans l'arrêt interlocutoire, sur « tous les autres moyens » est désormais prévue explicitement par l'article 34, § 3, alinéa 2, du décret du 4 avril 2014.
Les travaux préparatoires indiquent par ailleurs que puisque la mise en oeuvre de la boucle administrative suppose un examen détaillé de tous les moyens de fond, cette figure juridique n'est applicable, de par sa nature, que dans la procédure d'annulation et non dans la procédure de suspension (Doc. parl., Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 19).
B.7.4. Enfin, la réparation de l'irrégularité prend la forme d'une nouvelle décision, dénommée décision de réparation, de sorte que la réparation n'intervient pas dans la décision initialement attaquée; l'objet du recours introduit contre la décision attaquée est étendu à cette décision de réparation. La suppression de la condition du maintien de la décision attaquée a également pour conséquence que le contenu et la portée de la décision attaquée peuvent changer après l'application de la boucle administrative.
B.8. Les différents moyens et branches des moyens sont étroitement liés et examinés conjointement comme suit :
1. l'indépendance et l'impartialité du juge administratif (B.9.1 - B.9.7);
2. la publicité du prononcé (B.10.1 - B.10.3);
3. le délai raisonnable (B.11.1 - B.11.4);
4. le droit au contradictoire (B.12.1 - B.12.7);
5. le principe d'égalité (B.13.1 - B.13.6);
6. l'obligation de standstill (B.14.1 - B.14.4);
7. l'obligation de motivation formelle (B.15.1 - B.15.6);
8. la présomption d'innocence (B.16.1 - B.16.3).
1. L'indépendance et l'impartialité du juge administratif
B.9.1. Les parties requérantes soutiennent que la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire aux principes d'indépendance et d'impartialité du juge, parce qu'en offrant la possibilité d'appliquer la boucle administrative et en n'annulant pas immédiatement la décision attaquée, le juge administratif fait déjà connaître son point de vue sur l'issue du litige. De plus, le juge administratif a également la possibilité de maintenir les effets d'une décision annulée. A cet égard, les parties requérantes critiquent également le fait que le juge administratif transmettrait l'éventuelle décision de réparation aux autres parties à la cause (article 34, § 5, du décret du 4 avril 2014).
B.9.2. Les principes de l'indépendance et de l'impartialité du juge, ainsi que le principe de la séparation des pouvoirs, constituent des caractéristiques fondamentales de l'Etat de droit.
Etant donné que le juge administratif prend sa décision quant à l'application éventuelle de la boucle administrative dans un arrêt interlocutoire qui statue sur tous les autres moyens, après avoir pris connaissance des points de vue de toutes les parties, exprimés par écrit, quant à l'utilisation de la boucle administrative et après avoir organisé une audience publique sur l'application éventuelle de la boucle administrative, la décision du juge administratif, prise ou non d'office, d'offrir à la partie défenderesse la possibilité de recourir à une boucle administrative, ne porte nullement atteinte aux principes d'indépendance et d'impartialité. Il tranche ainsi un point du litige, sur la base d'une compétence qui lui a été accordée légalement, après avoir entendu toutes les parties. En prenant une telle décision, le juge administratif ne porte nullement atteinte au pouvoir discrétionnaire de l'administration ni ne préjuge du contrôle de légalité de la décision de réparation, qui est, le cas échéant, le résultat de l'utilisation de la boucle administrative par la partie défenderesse. En outre, l'arrêt interlocutoire précité précise l'illégalité à laquelle il convient de remédier qui, si elle n'est pas réparée, conduira à l'annulation.
En offrant la possibilité d'appliquer la boucle administrative, le juge administratif considère, au regard de la ratio legis de la règle de droit violée, qu'il est possible de remédier dans un délai raisonnable à cette violation par une décision de réparation et que, compte tenu de ce caractère réparable, la décision attaquée peut être maintenue temporairement. Le législateur décrétal a pu considérer que « les objectifs de la boucle administrative [...] justifient une telle approche casuistique » (Doc. parl., Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 17). Il appartient au juge administratif d'apprécier si une éventuelle application de la boucle administrative contribuera à un règlement efficace et définitif des litiges dans un délai raisonnable.
B.9.3. Le contrôle juridictionnel qu'exercent le Conseil pour les contestations des autorisations et la Cour environnementale de la Région flamande constitue un contrôle de la légalité externe et interne, qui ne peut toutefois aller jusqu'à autoriser une juridiction administrative à substituer son appréciation au pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'administration. Dans le cadre de son contrôle, le juge ne peut pas se placer sur le plan de l'opportunité, ce qui serait inconciliable avec les principes qui régissent les rapports entre l'administration et les juridictions.
Il n'appartient pas au juge, mais à l'administration, de déterminer le contenu d'une décision discrétionnaire, plus précisément comme suite à la réparation de l'irrégularité. L'organe administratif concerné peut décider de ne pas recourir à la possibilité d'appliquer la boucle administrative, notamment lorsqu'il estime que la réparation de l'irrégularité peut avoir une incidence sur le contenu de la décision attaquée.
Ceci ne porte pas atteinte à la compétence que l'article 44 du décret du 4 avril 2014 accorde à la Cour environnementale de la Région flamande de fixer le montant de l'amende et d'imposer la confiscation des avantages illicites, étant donné que la prise de décisions de sanction ou le contrôle de celles-ci font partie de l'essence même des missions juridictionnelles en matière d'application de la réglementation.
B.9.4. La transmission de la décision de réparation par la juridiction administrative aux autres parties à la procédure d'annulation se différencie de la communication d'une décision administrative au public. C'est, en effet, une règle de procédure qui garantit que les pièces déposées par une partie sont portées à la connaissance des autres parties. En outre, cette transmission effectuée par le greffier, conformément à l'article 51, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 « portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes », modifié par l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 octobre 2015 « modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 portant la procédure devant certaines juridictions administratives flamandes, en ce qui concerne la boucle administrative et autres dispositions », est nécessaire pour garantir le droit au contradictoire prévu par l'article 34, § 5, alinéa 2, du décret du 4 avril 2014.
B.9.5. L'article 34, §§ 8 et 9, du décret du 4 avril 2014 prévoit que lorsque la juridiction administrative flamande a constaté par un arrêt que le vice a été entièrement réparé, la décision de réparation est publiée conformément aux exigences de la législation décrétale applicable et peut à nouveau être attaquée devant la juridiction administrative flamande (article 4.8.11, § 1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire). Ce droit de recours vaut pour toutes les parties intéressées.
B.9.6. Comme la Cour l'a jugé par ses arrêts nos 18/2012, 154/2012, 14/2013, 73/2013, 103/2015 et 152/2015, la possibilité pour le juge administratif, de maintenir d'office, pour des raisons exceptionnelles, par une décision spécialement motivée et après un débat contradictoire, les effets de dispositions réglementaires ou d'actes administratifs individuels annulés, sous des conditions semblables à celles prévues par l'article 36 du décret du 4 avril 2014, n'est incompatible ni avec les dispositions nationales et internationales invoquées, ni avec les principes d'indépendance et d'impartialité. Les principes précités ne sont pas non plus violés par la compétence attribuée au juge administratif de mener d'office un débat contradictoire sur la question de savoir si des motifs exceptionnels justifient le maintien des effets d'une décision annulée, étant donné qu'une telle compétence a précisément pour objectif de permettre à toutes les parties de donner leur point de vue sur cette question.
B.9.7. Les moyens pris de l'atteinte portée à l'impartialité et à l'indépendance du juge administratif ne sont pas fondés.
2. La publicité du prononcé
B.10.1. Les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée porte une atteinte discriminatoire à divers droits fondamentaux, parce que les arrêts interlocutoires par lesquels le juge administratif statue sur l'application de la première ou de la deuxième boucle administrative ne seraient pas publics.
B.10.2. En ce qui concerne la publicité du prononcé, l'article 32 du décret du 4 avril 2014 prévoit qu'une juridiction administrative prononce ses arrêts en séance publique, sans faire de distinction selon qu'un arrêt est définitif ou interlocutoire.
B.10.3. Le grief n'est pas fondé.
3. Le délai raisonnable
B.11.1. Les parties requérantes soutiennent que le délai raisonnable serait violé, parce que le report du prononcé de l'annulation de la décision administrative jugée illégale ne repose sur aucune justification admissible. De plus, le délai raisonnable serait également violé par le fait que le juge administratif n'est tenu à aucun délai, contrairement aux parties à une procédure d'application de la boucle administrative.
B.11.2. Garanti par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, le droit de tout justiciable à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable suppose que le juge vérifie, en tenant compte des circonstances de la cause et notamment de la complexité de l'affaire, de la conduite du requérant et du comportement des autorités compétentes, si le délai raisonnable n'a pas été dépassé.
Le caractère raisonnable du délai doit toujours s'apprécier sur la base de la globalité d'une procédure concrète. L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme n'exige dès lors pas que tous les délais d'une procédure spécifique soient fixés à l'avance par voie décrétale et qu'aucune marge ne soit possible en la matière.
De plus, constater que le délai raisonnable pourrait être dépassé dans une procédure concrète déterminée ne signifie pas que comme telle, la procédure, in abstracto, soit incompatible avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.
B.11.3. Il appartient au juge administratif de déterminer si et à quel moment il propose aux parties concernées d'appliquer la boucle administrative, sans être à cet égard soumis au respect d'un quelconque délai.
Compte tenu de ce qui est dit en B.9.2, il relève du pouvoir du juge administratif de déterminer si l'illégalité de la décision attaquée permet une application de la boucle administrative. Le constat que le juge administratif n'est soumis à aucun délai ne signifie pas qu'il dispose de ce fait d'un délai illimité. Il doit en tout cas tenir compte des exigences en matière de délai raisonnable qui découlent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.
B.11.4. Les moyens pris d'une violation du délai raisonnable ne sont pas fondés.
4. Le droit au contradictoire
B.12.1. Les parties requérantes soutiennent que l'article 4, attaqué, violerait diverses dispositions constitutionnelles, de droit européen et de droit international, parce que la procédure de mise en oeuvre de la boucle administrative s'écarterait trop du droit commun procédural, étant donné l'absence d'une procédure contradictoire écrite, parce qu'il y aurait des limitations non justifiables lors de la mise en oeuvre d'une deuxième boucle administrative, parce que les parties n'auraient pas la possibilité d'introduire un recours en annulation contre la décision de réparation et parce que la partie défenderesse ne serait pas obligée d'ajouter au dossier administratif la décision de réparation, de sorte que les parties concernées ne pourraient pas en prendre connaissance.
B.12.2. Lorsqu'une juridiction telle que le Conseil pour les contestations des autorisations ou la Cour environnementale fait référence à un élément qui tend à influencer l'issue du litige, comme en l'espèce la possibilité d'appliquer la boucle administrative, le droit au contradictoire implique que les parties doivent pouvoir mener un débat sur la question (voy., mutatis mutandis, CEDH, 16 février 2006, Prikyan et Angelova c. Bulgarie, § 42; 5 septembre 2013, Cepek c. République tchèque, § 45).
B.12.3. La mise en oeuvre de la boucle administrative n'est possible que lorsque toutes les parties ont pu faire connaître leur point de vue sur son utilisation (article 34, § 2, alinéas 1er et 3). Ce point de vue doit avoir été exprimé par écrit (article 34, § 2, alinéas 2 et 3) et les parties qui n'ont pu l'exprimer préalablement doivent disposer d'un délai de 30 jours pour le faire (article 34, § 2, alinéa 3).
Toutes les parties ont donc la possibilité de faire connaître leur point de vue par écrit sur l'utilisation de la boucle administrative, de sorte que le droit au contradictoire est garanti.
B.12.4. En ce qui concerne la décision de réparation proprement dite, la juridiction administrative transmet cette décision aux parties, lesquelles peuvent faire connaître par écrit leur point de vue à l'égard de la réparation dans le délai de déchéance fixé par le Gouvernement flamand, qui ne peut être inférieur à trente jours (article 34, § 5, alinéa 2). Une audience portant sur la décision de réparation proprement dite est également organisée (article 34, § 5, dernier alinéa). La transmission de la décision de réparation par le juge administratif aux parties concernées implique que ces dernières en prennent connaissance, de sorte que l'absence d'une règle formelle imposant à l'administration de compléter le dossier administratif n'emporte aucune limitation déraisonnable du droit au contradictoire.
Si la juridiction administrative constate, après avoir pris connaissance des points de vue que les parties lui ont communiqués par écrit, que la partie défenderesse n'a pas réparé l'illégalité ou ne l'a pas réparée à suffisance, elle annule, en tout ou partie, la décision attaquée ainsi que la décision de réparation, sauf si elle décide de recourir à nouveau à la boucle administrative conformément aux dispositions de l'article 34 (article 34, § 6), ce qui sous-entend de suivre à nouveau la même procédure.
Si la juridiction administrative constate, après avoir pris connaissance des points de vue que les parties lui ont communiqués par écrit, que l'illégalité a été réparée correctement et que la réparation n'est pas entachée d'une nouvelle illégalité invoquée, elle annule la décision initialement attaquée et rejette le recours introduit contre la décision de réparation.
En ce qui concerne la décision de réparation proprement dite, les autres parties à la procédure d'annulation ont donc toujours la possibilité de faire connaître leurs points de vue par écrit au juge administratif, de sorte que le droit au contradictoire est garanti.
B.12.5. Une éventuelle deuxième boucle administrative doit être appliquée en respectant les conditions et la procédure de la première boucle administrative (article 34, § 6, alinéa 1er, du décret du 4 avril 2014), de sorte que le même droit au contradictoire est donc garanti.
B.12.6. L'application de la boucle administrative peut également avoir des conséquences pour les personnes intéressées, visées à l'article 4.8.11 du Code flamand de l'aménagement du territoire, qui, n'étant pas parties au recours, ne sont pas intervenues dans la procédure. L'article 34, §§ 8 et 9, du décret du 4 avril 2014 prévoit à cette fin que lorsque le Conseil pour les contestations des autorisations a rendu son arrêt constatant que le vice a été réparé, la décision de réparation est publiée et peut être attaquée devant la juridiction administrative.
Bien que les travaux préparatoires du décret du 3 juillet 2015 indiquent que la « nouvelle possibilité de recours [...] a été explicitement prévue pour les parties intéressées qui ne sont pas intervenues dans la procédure devant la juridiction administrative flamande » (Doc. parl., Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 21), il ne résulte pas des dispositions attaquées qu'une partie originaire ne peut jamais être une partie intéressée au sens de l'article 34, § 9, du décret du 4 avril 2014, étant donné que la réparation n'intervient pas dans la décision initialement attaquée, mais dans une nouvelle décision de réparation. Après publication de la décision de réparation, le recours est donc ouvert à toutes les parties qui ont un intérêt à cet égard, conformément aux dispositions du Code flamand de l'aménagement du territoire. Si, au moment de la publication de la décision de réparation, l'une des parties originaires est une partie intéressée au sens du Code flamand de l'aménagement du territoire, elle a la possibilité d'introduire un recours contre la décision de réparation, conformément à la procédure d'annulation ordinaire, de sorte que l'application éventuelle de la boucle administrative ne change rien aux possibilités de recours des parties intéressées.
B.12.7. Les moyens pris d'une violation du droit au contradictoire ne sont pas fondés.
5. Le principe d'égalité
B.13.1. Les parties requérantes font valoir que l'article 34 du décret du 4 avril 2014 viole diverses dispositions de la Constitution, du droit européen et du droit international, parce qu'il existerait une différence de traitement entre les différentes parties intéressées dans la mesure où certaines d'entre elles ont déjà connaissance de la décision de réparation durant la procédure de mise en oeuvre de la boucle administrative, alors que d'autres n'en auraient connaissance qu'après la publication de la décision de réparation. De plus, les parties qui participent à la première boucle administrative seraient traitées différemment de celles qui participent à la deuxième boucle administrative, et une partie intervenante aurait la possibilité, au cours de la procédure de mise en oeuvre de la boucle administrative, de soulever des moyens que les parties requérantes ne pourraient pas soulever.
En outre, les différences entre le régime de délais prévu par le décret du 4 avril 2014 et celui prévu par le décret du 25 avril 2014 relatif au permis d'environnement (ci-après : décret relatif au permis d'environnement) ne pourraient être justifiées raisonnablement.
B.13.2. Concernant la différence dans la prise de connaissance de la décision de réparation et dans la possibilité de soulever des moyens contre cette décision de réparation, moyens que le juge administratif ne pourrait pas non plus invoquer d'office, il convient de constater que le Conseil pour les contestations des autorisations est une juridiction.
Il résulte dès lors de ce constat que le Conseil pour les contestations des autorisations exerce un contrôle juridictionnel à part entière et qu'il est compétent pour contrôler la décision administrative contestée au regard de l'ensemble des règles et des principes en vigueur dans l'ordre juridique belge, y compris en soulevant les moyens touchant à l'ordre public. Il est en effet de la nature du contrôle juridictionnel qu'une juridiction puisse soulever d'office des moyens qui concernent l'ordre public. En droit administratif, ainsi que l'estime le Conseil d'Etat, « un moyen touche à l'ordre public lorsqu'il concerne la violation d'une règle qui vise à promouvoir ou préserver un intérêt public fondamental, c'est-à-dire une règle qui concerne des valeurs essentielles de la vie en société ou qui touche de manière fondamentale au fonctionnement de l'Etat de droit et qui, pour ces raisons, doit toujours être garantie au profit de la société dans son ensemble. Dès lors que la défense de cette règle fondamentale transcende les intérêts personnels du justiciable qui peut pâtir de la méconnaissance de celle-ci, le juge est tenu, sous peine de mettre en péril l'ensemble du système juridique, d'apprécier au regard de ces règles chaque décision sur laquelle il doit statuer » (CE, 13 décembre 2012, n° 221.734).
De plus, toutes les parties intéressées ont toujours la possibilité, après la publication de la décision de réparation, d'introduire un recours devant la juridiction administrative flamande « dans les délais visés au décret précité », de sorte qu'un nouveau délai de recours de 45 jours leur est garanti.
B.13.3. En ce qui concerne la prétendue différence entre la première et la deuxième boucle administrative, les conditions à respecter et la procédure à suivre sont, ainsi qu'il est dit en B.12.5, identiques dans les deux procédures, de sorte que la différence de traitement est inexistante.
B.13.4. Quant à la différence entre les parties requérantes et les parties intervenantes, il est inhérent à toute procédure que des parties, lorsqu'elles ont des intérêts opposés, puissent déposer des moyens opposés.
Si le grief doit être compris comme reprochant une atteinte portée aux droits de la défense en ce que les dispositions attaquées ne prévoient pas de pouvoir répliquer aux observations écrites des parties intervenantes, le respect des droits de la défense n'exige pas que chaque partie puisse répondre à chaque mémoire des autres parties; l'article 34, § 5, prévoit en outre l'organisation, avant que la juridiction se prononce, d'une audience sur la réparation au cours de laquelle toutes les parties pourront encore, le cas échéant, s'exprimer.
B.13.5. Quant aux délais différents prévus par le décret du 4 avril 2014 et par le décret relatif au permis d'environnement, la comparaison invoquée par les parties requérantes n'est pas pertinente. Dans le décret relatif au permis d'environnement, la mise en oeuvre de la boucle administrative est décidée par l'administration pendant la procédure administrative, les délais étant fixés dans le décret proprement dit, alors qu'en vertu du décret du 4 avril 2014, la boucle administrative est proposée au cours d'une procédure juridictionnelle par le juge administratif, qui fixe également lui-même les délais dans lesquels il décide d'appliquer ou non la boucle administrative.
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 serait 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.
Les droits des parties ne sont pas limités de façon disproportionnée par ces différentes règles de procédure, compte tenu de ce que la procédure de la boucle administrative prévue par le décret relatif au permis d'environnement et celle prévue par le décret du 4 avril 2014 poursuivent une finalité différente. En effet, dans le cadre du décret relatif au permis d'environnement, l'application de la boucle administrative vise à purger une procédure en autorisation des irrégularités qu'elle contient, alors que dans le cadre du décret du 4 avril 2014, l'objectif poursuivi est de trancher définitivement un litige pendant devant une juridiction administrative.
B.13.6. Les moyens pris de la violation du principe d'égalité ne sont pas fondés.
6. L'obligation de standstill
B.14.1. Les parties requérantes font valoir qu'il est porté atteinte à la protection juridique existante en raison de l'application, à l'égard de la décision de réparation, d'une procédure sommaire qui déroge au droit commun procédural, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.
B.14.2. Le droit à la protection d'un environnement sain, qui est garanti par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, implique une obligation de standstill interdisant au législateur compétent de réduire significativement le niveau de protection qu'offre la législation applicable, s'il n'existe pas pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.
Cette obligation ne peut toutefois s'entendre comme interdisant au législateur décrétal d'adopter, dans le cadre du contentieux administratif, une procédure relative à la boucle administrative qui garantit une protection juridique d'une plus grande efficacité. Elle interdit d'adopter des mesures qui entraîneraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution s'il n'existe pas pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général, mais elle ne prive pas le législateur décrétal du pouvoir d'apprécier comment garantir ce droit de la manière la plus adéquate.
B.14.3. La réduction du niveau de protection dont les parties requérantes font grief n'est démontrée en aucune manière.
Dans le cadre d'une procédure d'annulation, la possibilité est offerte aux parties de contester une décision administrative initiale de façon circonstanciée, par écrit et oralement, dans la requête ainsi que dans les mémoires introduits ensuite, avant que le juge administratif donne aux parties la possibilité supplémentaire de répondre à la question de savoir s'il y a lieu d'appliquer la boucle administrative à la décision administrative initiale. Constater que les délais appliqués dans le cadre de la première et de la deuxième boucle administrative sont plus courts que ceux appliqués dans le cadre de la procédure ordinaire (à savoir, un délai de 30 jours (article 34, § 2, alinéa 3) et un délai qui ne peut être inférieur à 30 jours (article 34, § 5, alinéa 2)), n'est pas de nature à priver la procédure de son caractère raisonnable.
En outre, un délai de déchéance de 30 jours ne peut être considéré comme portant atteinte aux droits de la défense des parties concernées, dans la mesure où les parties impliquées dans la première et peut-être dans la deuxième boucle administrative ont, au cours de la procédure ordinaire, dans leurs requêtes ou dans leurs mémoires, déjà traité des éventuelles illégalités entachant la décision attaquée.
B.14.4. Le grief n'est pas fondé.
7. L'obligation de motivation formelle
B.15.1. Les parties requérantes soutiennent qu'il est porté une atteinte discriminatoire à l'obligation de motivation formelle garantie par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.
B.15.2. Les articles 1er à 3 de la loi du 29 juillet 1991 disposent :
« Article 1. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :
- Acte administratif :
L'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative;
- Autorité administrative :
Les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;
- Administré :
Toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.
Art. 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article premier doivent faire l'objet d'une motivation formelle.
Art. 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Elle doit être adéquate ».
B.15.3. Ces dispositions généralisent l'obligation de motiver formellement les actes administratifs de portée individuelle. La motivation formelle des actes concernés est un droit de l'administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires.
B.15.4. Un législateur communautaire ou régional ne pourrait, sans violer la compétence fédérale en la matière, restreindre la protection offerte par la législation fédérale aux administrés en dispensant les autorités agissant dans les matières pour lesquelles il est compétent de l'application de cette loi ou en autorisant ces autorités à y déroger (voy. entre autres l'arrêt n° 91/2013 du 13 juin 2013).
B.15.5. La boucle administrative ne permet pas qu'il soit fait exception à l'obligation pour l'organe administratif concerné de motiver formellement les actes administratifs individuels, parce que ceci empêcherait l'administré d'apprécier s'il y a lieu d'introduire les recours dont il dispose. En outre, l'obligation de motivation formelle manquerait également son objectif si cet administré ne parvenait à connaître les motifs justifiant la décision qu'après avoir introduit un recours (Doc. parl., Parlement flamand, 2014-2015, n° 354/1, p. 21).
En disposant explicitement que toute personne intéressée peut introduire un recours devant la juridiction administrative compétente contre la décision de réparation et donc, le cas échéant, contre la décision de réparation contenant la motivation requise, l'article 34, § 9, du décret du 4 avril 2014 ne porte pas atteinte à l'obligation de motivation formelle.
B.15.6. Le moyen, en ce qu'il est pris de la violation de l'obligation de motivation formelle, n'est pas fondé.
8. La présomption d'innocence
B.16.1. Les parties requérantes font valoir que l'article attaqué porte une atteinte discriminatoire à la présomption d'innocence, parce que la Cour environnementale de la Région flamande pourrait remplacer la décision administrative initiale imposant une amende par une décision de réparation n'imposant aucune amende, mais pourrait quand même décider de maintenir les effets de la décision administrative initiale.
B.16.2. Conformément à l'article 36 du décret du 4 avril 2014, les deux juridictions administratives visées peuvent juger, à la demande d'une partie ou d'initiative, que les effets juridiques de la décision initiale entièrement ou partiellement annulée sont maintenus en tout ou en partie, définitivement ou provisoirement pour un délai qu'elles déterminent.
Le maintien des effets ne peut être ordonné que pour « des raisons exceptionnelles justifiant une violation du principe de légalité, sur décision spécialement motivée et après un débat contradictoire ».
La possibilité, telle qu'elle est décrite par les parties requérantes, ne résulte pas de la disposition attaquée. De plus, une éventuelle application erronée, par un juge administratif, des conditions du maintien des effets ne saurait remettre en cause la constitutionnalité de l'article 34 attaqué.
B.16.3. Le moyen, en ce qu'il est pris de la violation de la présomption d'innocence, 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 1er décembre 2016.
Le greffier,
F. Meersschaut
Le président,
E. De Groot