



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 92/2026
du 16 juillet 2026
Numéro du rôle : 8510**

En cause : le recours en annulation totale ou partielle du décret de la Région flamande du 20 décembre 2024 « modifiant le décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, coordonné le 15 juin 2018, et le Décret Engrais du 22 décembre 2006 », introduit par Bart Smeets et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Joséphine Moerman et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin, Magali Plovie et Frank Fleerackers, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par la présidente Joséphine Moerman,

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 juillet 2025 et parvenue au greffe le 10 juillet 2025, un recours en annulation totale ou partielle du décret de la Région flamande du 20 décembre 2024 « modifiant le décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, coordonné le 15 juin 2018, et le Décret Engrais du 22 décembre 2006 » (publié au *Moniteur belge* du 10 janvier 2025) a été introduit par Bart Smeets, Roger Indekeu, Julien Pellens, Piet Hayen, Desire Hayen, Susy Van Bun, la SCommEA « Vandevoordt », la SCommEA « Van den Hout », la SCommEA « Kesters Dairy », Jan Swinnen, Rob Lemmens, la SCommEA « Landbouwbedrijf Vanvinckenroye », la SCommEA « Kersten Filip & Didier », la société simple « Boonen Carla en Schouteden Johan », la société simple « Hillen, Yvo en Patrick », la SComm « Ceyskens-Cardinaels », Koen De Busschop et Stefan Bollen, assistés et représentés par Me Koen Van Wynsberge, avocat au barreau de Gand.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Bart Martel, Me Kristof Caluwaert et Me Anneleen Van de Meulebroucke, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un

mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 20 mai 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

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

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours en ce qu'il est dirigé contre toutes les dispositions du décret de la Région flamande du 20 décembre 2024 « modifiant le décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, coordonné le 15 juin 2018, et le Décret Engrais du 22 décembre 2006 » (ci-après : le décret du 20 décembre 2024), étant donné que les parties requérantes ne développent des griefs que contre ses articles 2, 3, 5, § 2, 7° et 8°, et 8. Il ne suffit pas de mentionner que les moyens ont une portée générale. En outre, les parties requérantes limitent explicitement leur intérêt en se référant à la manière dont elles sont affectées par les bandes de protection. En ce qui concerne l'article 5, § 2, 7° et 8°, du décret du 20 décembre 2024, le Gouvernement flamand soutient que le recours est tardif. En effet, cette disposition n'apporte pas de modifications de fond, mais ne fait que renuméroter la disposition existante.

A.1.2. Selon les parties requérantes, le législateur décréte a bel et bien légiféré par l'article 5, § 2, 7° et 8°, du décret du 20 décembre 2024. En outre, les dispositions attaquées constituent un ensemble cohérent. Elles soulignent que leurs moyens ont une portée générale qui permet d'annuler le décret dans son intégralité.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

Trois premières branches

A.2.1. Dans le premier moyen, en sa première branche, les parties requérantes dénoncent la violation, par l'article 3 du décret du 20 décembre 2024, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel). Elles soutiennent que, pour les parties requérantes disposant de parcelles particulièrement petites ou de parcelles qui sont entourées par des cours d'eau, les bandes de protection s'assimilent à une expropriation de fait de toute la parcelle. La combinaison des restrictions d'usage très strictes des bandes de protection et des possibilités très limitées sur la parcelle restante revient, dans la pratique, à rendre la parcelle entière inutilisable. Aucune forme d'indemnité préalable et équitable n'a toutefois été prévue pour compenser cette expropriation, que ce soit en faveur des propriétaires de ces parcelles ou des agriculteurs qui ont un droit

d'exploitation sur celles-ci. Même pour les parcelles dont la partie restante demeure utilisable, l'instauration des bandes de protection constitue une expropriation de fait du terrain qui en fait partie, sans qu'aucune compensation préalable ait été prévue.

A.2.2. Dans le premier moyen, en sa deuxième branche, les parties requérantes invoquent la violation, par l'article 3 du décret du 20 décembre 2024, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, en ce que cette disposition impose de lourdes restrictions d'usage dans les bandes de protection, sans qu'une compensation ait été prévue. En ce qu'elle exclut aussi les actes n'émettant pas de nitrates et en ce que les bandes de protection limitent aussi indirectement la zone de la parcelle où l'on peut épandre de l'engrais, la disposition attaquée produit des effets disproportionnés.

A.2.3. Dans le premier moyen, en sa troisième branche, les parties requérantes allèguent que l'article 3 du décret du 20 décembre 2024 viole les articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, parce que l'ingérence dans le droit de propriété attaquée n'est pas justifiée. Elles dénoncent le fait que les bandes de protection sont déterminées en fonction de la localisation des cours d'eau, sans qu'il soit tenu compte de la possibilité que la pollution par les nitrates soit aussi due à d'autres causes, ou de la question de savoir si l'agriculteur concerné est responsable de la pollution existante. Elles critiquent également le fait que seule l'agriculture est visée, alors qu'il n'est pas établi que la pollution n'est imputable qu'à ce secteur.

A.3. Le Gouvernement flamand répond aux trois branches du premier moyen conjointement. Il rappelle que l'article 1er du Premier Protocole additionnel n'implique pas un droit inhérent à une indemnité pour compenser des mesures qui réglementent l'usage des biens. Les servitudes d'utilité publique ne donnent en principe pas droit à une quelconque forme d'indemnité, ainsi que le confirme la jurisprudence de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle.

Le Gouvernement flamand fait valoir que les parcelles concernées ont déjà été soumises à certaines restrictions d'exploitation avant l'extension litigieuse des bandes de protection. Les dispositions attaquées uniformisent la réglementation et la rendent plus prévisible, mais l'on ne peut certainement pas dire qu'aucune restriction n'était applicable auparavant. Ces mesures reviennent en substance à durcir la réglementation existante sur un nombre limité d'aspects, et seules ces mesures renforcées peuvent être contestées en l'espèce. Les dispositions attaquées ne peuvent nullement être considérées comme une privation de propriété, mais tout au plus comme une réglementation de l'usage des biens dans l'intérêt général. L'essence du droit de propriété n'est perdue en aucune manière. Les propriétaires conservent l'accès à la propriété, ainsi que la possibilité de l'utiliser ou de la vendre. Les exemples spécifiques cités par les parties requérantes ne conduisent pas à une autre conclusion. Par ailleurs, ces exemples ne tiennent pas compte du fait que des restrictions s'appliquaient aussi à ces parcelles avant l'introduction des dispositions attaquées.

Les dispositions attaquées ne limitent pas davantage de manière disproportionnée l'usage des biens. Le décret du 20 décembre 2024 ménage un juste équilibre entre, d'une part, la réalisation des obligations qui résultent notamment de la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 « concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles » (ci-après : la directive 91/676/CEE) et, d'autre part, les droits des propriétaires concernés. Le Gouvernement flamand observe que les parties requérantes ne démontrent pas que les mesures attaquées ne seraient pas utiles ou pertinentes, mais font surtout valoir que d'autres mesures auraient également dû être prises à l'égard d'autres groupes cibles. Enfin, le Gouvernement flamand souligne la réglementation nuancée en matière de possibilités d'utilisation, qui tient compte d'exceptions et de solutions de remplacement. En ce que les parties requérantes critiquent l'absence d'un régime d'indemnité, le Gouvernement flamand attire l'attention sur les possibilités de conclure des contrats de gestion ou un éco-régime. En tout état de cause, il n'existe pas d'obligation d'indemnité en l'espèce.

Quatrième branche

A.4.1. Le premier moyen, en sa quatrième branche, est pris de la violation, par l'article 3 du décret du 20 décembre 2024, de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec 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 » (ci-après : la directive 2001/42/CE) et avec les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus). Les parties requérantes dénoncent le fait que ni un rapport sur les incidences sur l'environnement, ni une possibilité de participation n'ont été organisés en temps

utile. Elles critiquent également le fait que la publication de l'Atlas hydrographique flamand ne satisfait pas aux conditions de l'article 190 de la Constitution, ce qui, selon elles, viole également le principe de la sécurité juridique et le droit de propriété.

A.4.2. Le Gouvernement flamand souligne que l'objectif de la directive 2001/42/CE consiste à garantir un niveau de protection environnemental élevé. La réglementation attaquée ne peut pas être considérée comme un plan ou un programme susceptible de causer des incidences notables sur l'environnement. Tout d'abord, elle ne fait que rectifier un élément spécifique et ne prévoit pas tout un ensemble de mesures. C'est une mesure complémentaire, qui s'inscrit dans le cadre des obligations découlant de la directive 91/676/CEE et de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 « établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau ». En ce qui concerne les autres normes de contrôle énumérées, le Gouvernement flamand soutient que les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus ne s'appliquent pas aux dispositions décrétales. Il souligne également que le moyen est irrecevable en ce qu'il est dirigé contre l'Atlas hydrographique flamand, qui n'est ni une loi, ni un décret, ni une ordonnance.

En ce qui concerne le second moyen

A.5.1. Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation, par l'article 8, § 6, 5°, du décret du 20 décembre 2024, des articles 10, 11 et 22 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 5, paragraphe 1, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) ». Elles dénoncent le fait que la disposition attaquée permet de partager un nombre important de données avec un grand nombre de tiers, sans que soient offertes aux agriculteurs des garanties de transparence. La disposition attaquée n'est pas suffisamment précise non plus en ce qui concerne l'interprétation de la notion de « litiges juridiques ».

A.5.2. Selon le Gouvernement flamand, le moyen n'est pas recevable, à défaut d'exposé. Il n'aperçoit pas clairement quelles normes sont attaquées, ni quelles normes de référence sont invoquées, ni en quoi ces dernières seraient violées. À titre subsidiaire, il souligne qu'il s'agit d'une disposition-cadre, qui expose les possibilités relatives au traitement des données, sans impliquer que tous les éléments énumérés sont toujours pertinents en ce qui concerne toutes les activités de traitement de données.

- B -

Quant à l'objet du recours et à la recevabilité

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre le décret de la Région flamande du 20 décembre 2024 « modifiant le décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, coordonné le 15 juin 2018, et le Décret Engrais du 22 décembre 2006 » (ci-après : le décret du 20 décembre 2024).

B.2.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours en ce qu'il serait dirigé contre le décret dans son intégralité.

B.2.2. Par son arrêt n° 58/2026 du 13 mai 2026 (ECLI:BE:GHCC:2026:ARR.058), la Cour a annulé l'article 8 du décret du 20 décembre 2024. Le recours est, par conséquent, sans objet en ce qu'il est dirigé contre cette disposition. Le second moyen, dirigé contre cette disposition, ne doit donc pas être examiné.

B.2.3. Il ressort de la requête que, pour le surplus, les parties requérantes développent uniquement des griefs contre l'article 3 du décret du 20 décembre 2024. En ce que les parties requérantes soutiennent pour la première fois dans leur mémoire en réponse que leurs moyens ont une portée générale, elles soulèvent un nouveau moyen, qui n'est donc pas recevable.

B.2.4. La Cour limite dès lors son examen à l'article 3 du décret du 20 décembre 2024. Par conséquent, l'exception relative au caractère tardif du recours en ce qu'il est dirigé contre l'article 5 du décret du 20 décembre 2024 ne doit pas être examinée.

Quant à la disposition attaquée et à son contexte

B.3.1. Le décret du 20 décembre 2024 contient un certain nombre de modifications relatives à la réglementation sur les engrais. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur décretaal souhaitait déjà apporter un certain nombre de premières adaptations urgentes en vue du « Mestactieplan 7 » (septième programme d'action flamand en matière d'engrais) pour satisfaire aux obligations découlant de la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 « concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles » (ci-après : la directive 91/676/CEE) et de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 « établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau » (ci-après : la directive 2000/60/CE) :

« Il ressort des résultats relatifs à la qualité de l'eau qu'une adaptation rapide de la réglementation sur les engrais est souhaitable. La Commission européenne a également clairement indiqué à plusieurs reprises qu'elle attend de la Flandre qu'elle renforce la mise en œuvre de la directive 91/676/CEE et prenne les mesures supplémentaires qui sont nécessaires pour réduire cette pollution.

Le 15 février 2023, la Commission européenne a adressé une mise en demeure à la Belgique pour ne pas avoir pris de mesures renforcées contre la pollution par les nitrates en

Flandre. Elle estime que les plans d'action successifs relatifs aux engrais mis en œuvre pour la Flandre depuis 2015 n'ont pas donné les résultats escomptés, considère que les autorités flamandes auraient dû prendre des mesures renforcées au plus tard en juin 2020 et insiste sur la prise de mesures immédiates. En réponse à la lettre de mise en demeure, la Flandre a transmis à la Commission européenne une proposition de mesures adaptées, qui étaient fondées sur l'accord de principe conclu le 7 mars 2023 entre les organisations agricoles, environnementales et de protection de la nature.

Le 28 septembre 2023, la Commission européenne a émis un 'avis motivé', deuxième étape formelle de la procédure d'infraction. Dès lors qu'elle estimait que les mesures adaptées proposées n'étaient pas suffisamment élaborées et qu'elle n'avait aucune idée de l'impact des mesures sur la qualité de l'eau, il n'a pas été jugé utile à ce stade d'analyser et d'évaluer plus en détail les mesures.

Le 25 juillet 2024, la Commission européenne a assigné la Belgique devant la Cour de justice de l'Union européenne pour n'avoir pas pris de mesures suffisantes contre la pollution par les nitrates dans la Région flamande, comme l'exige la directive 91/676/CEE. Si la Cour estime que la Flandre n'a pas pris de mesures suffisantes pour lutter contre la pollution par les nitrates, elle condamnera la Flandre.

Outre la procédure d'infraction européenne, la Région flamande a été condamnée en juin 2023 par le Tribunal de première instance de Bruxelles à l'issue d'un litige intenté par cinq organisations environnementales (surnommé en néerlandais 'Nitraatzaak', ou 'affaire Nitrate'). Le Tribunal a jugé que le Gouvernement flamand ne prend pas suffisamment de mesures pour protéger la qualité de l'eau et lui a donné six mois pour prendre des mesures supplémentaires ou plus strictes dans le cadre de la directive 91/676/CEE.

Le 26 mars 2024, les cinq mêmes organisations de protection de la nature ont à nouveau poursuivi la Région flamande. Le Tribunal de première instance de Bruxelles a statué le 26 juin 2024 et a imposé une astreinte de 1 000 euros par jour à la Région flamande tant qu'aucune mesure supplémentaire garantissant une amélioration structurelle de la qualité de l'eau n'est prise.

Compte tenu de ce qui précède, il est dès lors urgent d'apporter les adaptations nécessaires au Décret Engrais, d'autant que la planification et une part importante des activités de fertilisation ont lieu (tôt) au printemps et que de très nombreux aspects de la politique en matière d'engrais sont examinés sur une base annuelle, des adaptations devant dès lors être apportées dès que possible et, de préférence, avant le début de l'année (à tout le moins avant le début de la saison de fertilisation), afin qu'elles puissent produire pleinement leurs effets encore au cours de cette même année » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2024-2025, n° 160/1, p. 3).

B.3.2. L'article 3 du décret du 20 décembre 2024 complète l'article 1.3.2.2, § 1er, du décret de la Région flamande du 18 juillet 2003 « relatif à la politique intégrée de l'eau » (ci-après : le décret du 18 juillet 2003) par des alinéas 2 à 8.

B.3.3. L'article 1.3.2.2, § 1er, alinéa 1er, du décret du 18 juillet 2003, qui n'est pas modifié, détermine les possibilités en matière de fertilisation, de travail et d'aménagement des

terres agricoles dans ce qu'on appelle les zones de rive situées le long de toutes les masses d'eau de surface, à l'exception des voies d'eau. Pour résumer, la fertilisation est interdite (sauf la fertilisation naturelle par déjections directes au cours du pâturage) dans une zone de cinq mètres, mesurée à partir du bord supérieur du talus. Une bande de dix mètres s'applique aux parcelles situées dans la zone faisant partie du Réseau écologique flamand. La plupart des opérations de travail du sol et le recours aux pesticides sont interdits dans une zone d'un mètre.

B.3.4. L'article 3 du décret du 20 décembre 2024 introduit, spécifiquement pour les terres agricoles situées le long des masses d'eau de surface qui sont reprises dans l'Atlas hydrographique flamand, une règle supplémentaire plus stricte, qui délimite des bandes de protection dans les zones de rive de ces cours d'eau. Cette règle est fondée sur le type de zone dans laquelle se trouve cette parcelle. Les types de zones sont énumérés à l'article 14, § 1er, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 22 décembre 2006 « concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles » (ci-après : le décret du 22 décembre 2006) et sont délimités sur la base des bassins versants. Le type de zone 0 est la zone où la qualité de l'eau est la meilleure et le type de zone 3 est la zone où la qualité de l'eau est la moins bonne.

À partir de 2026, un système de bandes de protection est instauré pour toutes les parcelles situées le long des masses d'eau de surface reprises dans l'Atlas hydrographique flamand. Dans ces bandes de protection, la fertilisation et le recours aux produits phytopharmaceutiques sont en principe interdits, et les plantations éventuelles et le travail du sol y sont également limités. Une bande de protection de trois mètres s'applique en principe aux parcelles situées dans les types de zone 0 et 1, ainsi qu'à certaines parcelles situées dans les types de zone 2 et 3 sur lesquelles la principale culture développée est non sensible en matière de nitrates. La bande de protection est de cinq mètres de large pour les parcelles situées dans les types de zone 2 et 3 sur lesquelles la principale culture développée est sensible en matière de nitrates.

L'article 1.3.2.2, § 1er, alinéa 2, tel qu'il a été introduit par l'article 3 du décret du 20 décembre 2024, prévoit, à titre de régime transitoire, qu'à partir de 2025, plus aucun pesticide ne peut en principe être utilisé et qu'aucune culture sensible en matière de nitrates ne peut être présente dans les cinq mètres autour des zones de rive dans les types de zone 2 et 3.

B.3.5. L'article 1.3.2.2, § 1er, du décret du 18 juillet 2003, tel qu'il a été modifié par l'article 3 du décret du 20 décembre 2024, dispose :

« Lorsque la zone de rive comprend uniquement les talus, au moins les dispositions suivantes sont d'application :

1° toute forme de fertilisation est interdite, à l'exception de la fertilisation par évacuation directe en pâturage. Lorsque la zone de rive comprend uniquement les talus, toute forme de fertilisation est interdite, à l'exception de la fertilisation par évacuation directe en pâturage, à une distance de :

a) cinq mètres vers l'intérieur des terres, mesurée à partir du bord supérieur du talus de la masse d'eau de surface;

b) dix mètres vers l'intérieur des terres, mesurée à partir du bord supérieur du talus de la masse d'eau de surface dans le réseau écologique flamand;

c) dix mètres vers l'intérieur des terres, mesurée à partir du bord supérieur du talus de la masse d'eau de surface lorsqu'une pente est contiguë à la masse d'eau de surface;

2° le recours aux pesticides tel que mentionné à l'article 3 du décret du 8 février 2013 relatif à une utilisation durable des pesticides en Région flamande, est interdit dans la zone de berges et dans une zone d'un mètre en direction des terres à partir du bord le plus élevé du talus de la masse d'eau de surface. Il peut être dérogé à cette interdiction dans les cas édictés à l'article 7, alinéa 1er, point 1er, du décret susmentionné, et selon les procédures prévues par l'application du décret;

3° l'exploitation de la terre est interdite à distance d'un mètre vers l'intérieur des terres, mesurée à partir du bord supérieur du talus d'une masse d'eau de surface. Les exploitations de la terre, effectuées à partir d'une distance d'un mètre vers l'intérieur des terres, mesurée à partir du bord supérieur du talus, doivent répondre au code de bonnes pratiques agricoles;

4° aucune nouvelle construction hors sol ne peut être érigée ni aucune modification substantielle du relief visée à l'article 4.2.1, 4°, du Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009 ne peut être effectuée à moins de cinq mètres, vers l'intérieur des terres, du bord supérieur du talus d'une masse d'eau de surface. Cela s'applique également aux masses d'eau de surface voûtées ou canalisées. A l'exception de la reconstruction visée à l'article 4.1.1, 6° du Code flamand de l'Aménagement du Territoire du 15 mai 2009, l'exécution de travaux d'entretien ou de stabilité et la transformation de telles constructions, visés à l'article 4.1.1, 9°, 11° et 12°, du code précité, est autorisée si ces opérations sont autorisables en application de la réglementation en matière d'aménagement du territoire.

Les interdictions précitées ne s'appliquent pas aux interventions suivantes :

a) les constructions et les modifications du relief qui sont nécessaires à la gestion de la masse d'eau de surface;

b) les travaux d'intérêt général;

c) les travaux et constructions qui sont explicitement autorisés par un plan d'exécution spatiale s'ils ne rendent pas impossible la ou les fonctions de la zone de rive;

d) les travaux et constructions prévus dans un plan de gestion approuvé du patrimoine immobilier culturel ou des paysages patrimoniaux visés à l'article 8.1.6 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 16 mai 2014 portant exécution du décret du 12 juillet 2013 relatif au patrimoine immobilier;

e) les constructions et les modifications du relief qui sont compatibles avec la ou les fonctions de la zone de rive et avec le droit de passage du gestionnaire des eaux;

5° lors de l'exécution des travaux, visés au point 4°, autres que ceux qui ne visent pas la réparation du fonctionnement naturel de la masse d'eau de surface en question, les techniques du génie écotechnique sont appliquées par préférence et dans la mesure du possible.

Aux parcelles situées en type de zone 2 ou type de zone 3, sur lesquelles une culture sensible aux nitrates est cultivée comme culture principale, et qui sont situées le long de masses d'eau de surface reprises dans l'Atlas hydrographique flamand, s'appliquent, à partir du 1er janvier 2025, les dispositions supplémentaires suivantes :

1° le recours aux pesticides tels que visés à l'article 3 du décret du 8 février 2013 relatif à une utilisation durable des pesticides en Région flamande est interdit dans la zone de rive et dans une zone de 5 mètres vers l'intérieur des terres, mesurée à partir du bord supérieur du talus de la masse d'eau de surface. Il peut être dérogé à cette interdiction dans les cas visés à l'article 7, alinéa 1er, 1°, du décret précité et selon les procédures établies en exécution de ce décret;

2° aucune culture sensible aux nitrates ne peut être présente dans les 5 mètres vers l'intérieur des terres, mesurés à partir du bord supérieur du talus d'une masse d'eau de surface.

Par dérogation à l'alinéa 1er, 1° à 3°, à partir du 1er janvier 2026, les dispositions suivantes s'appliquent aux zones de rive qui ne comportent que les talus et qui sont situées le long de masses d'eau de surface reprises dans l'Atlas hydrographique flamand :

1° dans la bande de protection, toute forme de fertilisation est interdite, y compris la fertilisation par déjections directes au cours du pâturage. Par dérogation à ce qui précède, toute forme de fertilisation, y compris la fertilisation par déjections directes au cours du pâturage, est interdite dans une bande d'au moins 10 mètres, mesurée à partir du bord supérieur du talus d'un cours d'eau repris dans l'Atlas hydrographique flamand, pour les parcelles situées dans le Réseau écologique flamand ou pour les parcelles où une pente est contiguë au cours d'eau.

Par dérogation à ce qui précède, la fertilisation par déjections directes au cours du pâturage est autorisée sur la bande de protection ou la bande de 10 mètres si la bande de protection ou, le cas échéant, la bande de 10 mètres :

a) soit appartient à une parcelle sur laquelle l'herbe est cultivée comme culture principale;

b) soit fait l'objet d'un pâturage temporaire en vue de l'entretien de la bande de protection ou de la bande de 10 mètres;

2° le recours aux pesticides tels que visés à l'article 3 du décret du 8 février 2013 relatif à une utilisation durable des pesticides en Région flamande est interdit dans la bande de protection. Il peut être dérogé à cette interdiction dans les cas visés à l'article 7, alinéa 1er, 1°, du décret précité et selon les procédures établies en exécution de ce décret;

3° soit une végétation spontanée, soit, à partir d'un mètre vers l'intérieur des terres, mesuré à partir du bord supérieur du talus de la masse d'eau de surface, une culture tampon pluriannuelle est présente sur la bande de protection;

4° les opérations effectuées en dehors de la bande de protection doivent répondre au code de bonnes pratiques agricoles;

5° dans la bande [de] protection, toute opération, y compris le fait de pénétrer ou de rouler sur la bande de protection, est interdite. Sur la partie située à partir d'un mètre vers l'intérieur des terres, mesurée à partir du bord supérieur du talus de la masse d'eau de surface, les exceptions suivantes à l'interdiction d'opération sont autorisées :

a) des bandes de protection sur lesquelles une végétation non ligneuse est présente. Le fauchage y est autorisé, à condition qu'il ne soit pas effectué entre le 15 mars et le 15 juillet;

b) les opérations nécessaires pour lutter mécaniquement contre les mauvaises herbes problématiques et à condition que le désherbage soit ciblé et localisé;

c) les opérations nécessaires au renouvellement de la culture tampon pluriannuelle, étant entendu que celui-ci ne peut être effectué qu'au maximum une fois tous les trois ans;

d) le simple fait de rouler sur la bande de protection suite à l'utilisation de la bande de protection comme tournière, étant entendu que lors de l'application de cette exception, un maximum d'efforts sera fait pour ne pas endommager la bande de protection;

e) les opérations permettant d'effectuer les activités ou les travaux tels que visés à l'alinéa 1er, 4°, *a)* à *e)*.

Lors de la production d'une culture tampon telle que visée à l'alinéa 3, 3°, ou de l'exécution d'opérations telles que visées à l'alinéa 3, 5°, on veille à ce que la stabilité du talus soit garantie.

Par dérogation à l'alinéa 3, le Gouvernement flamand peut, sous réserve d'un avis positif préalable des gestionnaires des cours d'eau et pour autant que cela ne présente pas de risque pour la sécurité de l'eau, autoriser certaines mesures dans la zone située à moins d'un mètre vers l'intérieur des terres du bord supérieur du talus de la masse d'eau de surface.

La bande de protection telle que visée à l'alinéa 3 est une bande qui fait partie ou qui est située le long d'une parcelle de terre agricole et qui, à partir du bord supérieur du talus d'un cours d'eau repris dans l'Atlas hydrographique flamand :

1° est d'au moins 3 mètres;

2° par dérogation au point 1°, la bande de protection est d'au moins 5 mètres pour les parcelles :

a) soit situées dans les zones visées à l'article 10, § 1er, 7°, *c)*, du Décret sur [le] bail à ferme du 13 octobre 2023;

b) soit situées en type de zone 2 ou type de zone 3, sur lesquelles une culture sensible aux nitrates est cultivée comme culture principale.

Le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités d'application du présent paragraphe, déterminer quelles plantes sont considérées comme des mauvaises herbes problématiques, assortir les opérations de travail du sol autorisées telles que visées à l'alinéa 3 de conditions supplémentaires, y compris la limitation de la période pendant laquelle ces opérations de travail du sol peuvent être effectuées, et limiter la dérogation visée à l'alinéa 6, 2°, *b)*, [dans les parcelles pour lesquelles l'application de cette dérogation] a un impact proportionnellement important.

Pour l'application du présent paragraphe, on entend par :

1° type de zone 2 : type de zone 2 tel que visé à l'article 3, § 2, 7°, du Décret Engrais du 22 décembre 2006;

2° type de zone 3 : type de zone 3 tel que visé à l'article 3, § 2, 8°, du Décret Engrais du 22 décembre 2006;

3° terre agricole : terre agricole telle que visée à l'article 2, 12°, du décret du 22 décembre 2006 portant création d'une identification commune d'agriculteurs, d'exploitations et de terres agricoles dans le cadre de la politique agricole relative aux engrais et de la politique de l'agriculture;

4° culture tampon pluriannuelle : graminées, légumineuses pluriannuelles ou mélanges pluriannuels avec des légumineuses ou des plantes ligneuses. Le Gouvernement flamand peut adapter la liste des cultures tampons pluriannuelles;

5° culture sensible aux nitrates : une culture qui n'est pas une culture non sensible aux nitrates telle que visée à l'article 3, § 6, 16°/1, du Décret Engrais du 22 décembre 2006 ».

B.3.6. L'objectif du législateur décrétoal est de limiter la pollution des cours d'eau concernés, en évitant que des nitrates y aboutissent par lessivage. Il souhaite en outre uniformiser les réglementations existantes relatives aux zones de rive :

« Plus la fertilisation a lieu à distance des cours d'eau, plus le risque de lessivage des nitrates dans le cours d'eau est faible. Les distances obligatoires varient en ce qui concerne les bandes sans culture, sans engrais et sans pesticides le long des cours d'eau. Afin de garantir l'uniformité et d'optimiser l'applicabilité, la présente proposition de décret adapte les règles de distance à respecter le long des cours d'eau qui figurent dans l'Atlas hydrographique flamand

et qui sont attenants à une parcelle de terre agricole. Ces règles sont uniformisées tant en ce qui concerne les bandes sans culture que sans engrais ou encore sans pesticides.

Ces bandes sont appelées ‘ bandes de protection ’ en raison de leur fonction de protection des cours d’eau, ce qui permet de les distinguer clairement des ‘ bandes tampons ’ prévues par les éco-régimes ou les accords de gestion.

Ces bandes de protection sont exemptes de pesticides et d’engrais, y compris les déjections directes, sauf si l’herbe est la culture principale sur la parcelle adjacente ou s’il s’agit d’un pâturage temporaire à des fins d’entretien. Par ailleurs, les bandes de protection ne peuvent être couvertes que de végétation spontanée ou d’une culture tampon pluriannuelle. On entend par cultures tampons pluriannuelles les graminées, les légumineuses pluriannuelles ou mélanges pluriannuels avec des légumineuses ou des cultures ligneuses.

Les opérations sur les bandes de protection sont interdites, à quelques exceptions près. À cet égard, une distinction est établie entre le premier mètre de la bande de protection et le reste de celle-ci. Pour cette partie restante, la présente proposition de décret prévoit un certain nombre d’exceptions à l’interdiction. Ces exceptions sont restrictives et peuvent encore être adaptées par le Gouvernement flamand. En outre, lorsqu’on travaille dans la bande de protection, il faut toujours s’assurer que la stabilité du talus est garantie.

Afin de protéger la stabilité du talus, la présente proposition de décret interdit dès lors en principe toute opération sur la partie située à partir d’un mètre vers l’intérieur des terres, mesurée à partir du bord supérieur du talus.

Sur avis positif des gestionnaires des cours d’eau et pour autant que cela ne présente pas de risque pour la sécurité de l’eau, le Gouvernement flamand peut décider d’autoriser certaines mesures sur la zone tampon d’un mètre. Tant que le Gouvernement flamand ne prend pas de mesures dans ce sens, l’interdiction est maintenue sur cette zone d’un mètre.

Les bandes de protection situées le long des cours d’eau repris dans l’Atlas hydrographique flamand doivent avoir une largeur de trois mètres au moins, mesurée à partir du bord supérieur du talus du cours d’eau. Étant donné que les cultures sensibles en matière de nitrates présentent un plus grand risque de lessivage de nitrates, les parcelles situées dans les types de zone 2 et 3 doivent respecter une bande de protection de cinq mètres, mesurée à partir du bord supérieur du talus du cours d’eau. Les parcelles situées dans le Réseau écologique flamand ou les parcelles où une pente est contiguë au cours d’eau doivent avoir une largeur de dix mètres » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2024-2025, n° 160/1, p. 12).

Quant au premier moyen

En ce qui concerne les trois premières branches

B.4.1. Le premier moyen, en ses trois premières branches, est pris de la violation, par l’article 3 du décret du 20 décembre 2024, des articles 10, 11 et 16 de la Constitution, lus en

combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel).

B.4.2. Dans la première branche, les parties requérantes soutiennent que les bandes de protection attaquées constituent *de facto* une expropriation inconstitutionnelle, en ce que, pour les parties requérantes disposant de très petites parcelles, elles ont pour effet de rendre leurs parcelles totalement inutilisables, sans qu'une indemnité préalable ait été prévue à cet égard.

Dans la deuxième branche, les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée d'imposer de lourdes restrictions d'usage, sans indemnité.

Dans la troisième branche, les parties requérantes critiquent le fait que les bandes de protection sont déterminées en fonction de la localisation des cours d'eau, sans qu'il soit tenu compte de la possibilité que la pollution par les nitrates soit due à d'autres causes ou de la question de savoir si l'agriculteur concerné est responsable de la pollution existante.

La Cour examine les trois branches conjointement.

B.5.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.5.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable

avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition attaquée.

B.5.3. L'article 1er du Protocole additionnel précité offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

B.6.1. Si le système des bandes de protection instauré par le décret du 20 décembre 2024 restreint le droit de propriété sur les biens immobiliers qu'il vise, il n'implique pas pour autant un transfert obligatoire de propriété, qui relève du champ d'application de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison ou non avec l'article 1er, premier alinéa, seconde phrase, du Premier Protocole additionnel.

B.6.2. Le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

B.7.1. La disposition attaquée limite les opérations de sol, la fertilisation et le recours aux produits phytopharmaceutiques autorisés pour les zones concernées. Il s'agit d'un régime « [réglementant] l'usage des biens conformément à l'intérêt général » au sens de l'article 1er, second alinéa, du Premier Protocole additionnel et, partant, ce régime entre dans le champ d'application de cette disposition conventionnelle, lue en combinaison avec l'article 16 de la Constitution.

B.7.2. Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il faut qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi.

B.7.3. Le seul fait que l'autorité impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a pas pour conséquence qu'elle soit tenue à indemnisation.

Ainsi, l'établissement, par ou en vertu d'une disposition législative, d'une restriction du droit de propriété dans l'intérêt général ne confère pas, en principe, au propriétaire du fonds

servant un droit à réparation (Cass., 16 mars 1990, ECLI:BE:CASS:1990:ARR.19900316.8; CEDH, 25 juin 2015, *Couturon c. France*, ECLI:CE:ECHR:2015:0625JUD002475610, §§ 34 à 43).

De même, « lorsqu’une mesure de réglementation de l’usage des biens est en cause, l’absence d’indemnisation est l’un des facteurs à prendre en compte pour établir si un juste équilibre a été respecté, mais elle ne saurait, à elle seule, être constitutive d’une violation de l’article 1 du Protocole n° 1 » (voy. notamment CEDH, grande chambre, 29 mars 2010, *Depalle c. France*, ECLI:CE:ECHR:2010:0329JUD003404402, § 91; 26 avril 2011, *Antunes Rodrigues c. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2011:0426JUD001807008, § 32).

B.7.4. C’est au législateur compétent qu’il appartient de déterminer les cas dans lesquels une restriction du droit de propriété peut donner lieu à une indemnité et les conditions auxquelles cette indemnité peut être octroyée, sous réserve du contrôle exercé par la Cour quant au caractère raisonnable et proportionné de la mesure prise.

B.8.1. Ainsi qu’il ressort des travaux préparatoires cités en B.3.6, la réglementation attaquée vise à améliorer la qualité de l’eau en luttant contre le lessivage des nitrates dans les cours d’eau. Plus généralement, la disposition attaquée tend à promouvoir la qualité des eaux souterraines et des eaux de surface, en exécution des directives 91/676/CEE et 2000/60/CE, en luttant contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, et poursuit ainsi un objectif d’intérêt général.

B.8.2. L’article 23, alinéa 3, 2° et 4°, de la Constitution charge les législateurs compétents de garantir le droit à la protection de la santé et le droit à la protection d’un environnement sain. Afin de protéger la santé humaine et l’environnement, il est particulièrement important d’éviter, de prévenir ou de réduire la pollution des eaux souterraines et des eaux de surface.

B.8.3. Bien que la Convention européenne des droits de l’homme ne mentionne pas formellement le droit à un environnement sain, sa protection relève d’une préoccupation sociale essentielle. Des impératifs économiques et même certains droits fondamentaux, tels que le droit

de propriété, ne doivent pas nécessairement primer sur les considérations relatives à la protection de l'environnement et de la santé publique. Ainsi, des contraintes sur le droit de propriété peuvent être admises, à condition certes de respecter un juste équilibre entre les intérêts individuels en cause et ceux de la société dans son ensemble (CEDH, 27 novembre 2007, *Hamer c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2007:1127JUD002186103, §§ 79-80).

B.8.4. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires mentionnés en B.3.6, le législateur décrétoal a, par la réglementation attaquée, d'une part, uniformisé les règles existantes relatives aux zones de rive et, d'autre part, durci celles-ci dans certains domaines. En ce qui concerne les possibilités de fertilisation et le recours aux pesticides, il ressort de ce qui est exposé en B.3.3 que les limitations sont déjà applicables partiellement sur la base de l'article 1.3.2.2, § 1er, alinéa 1er, du décret du 18 juillet 2003, qui n'est pas modifié par la disposition attaquée. En outre, ces limitations produisaient déjà, avant l'adoption de la disposition attaquée, des effets à tout le moins indirects quant aux possibilités de travail des terres concernées.

B.8.5. Comme il est dit en B.3.1, le législateur décrétoal a estimé que les mesures contenues dans le décret du 20 décembre 2024 étaient justifiées, eu égard notamment au constat que les objectifs du précédent programme d'action en matière d'engrais n'avaient pas été atteints, ainsi qu'à la procédure d'infraction européenne introduite par la Commission européenne. Il a également tenu compte du fait que des activités qui ne libèrent pas en soi de nitrates peuvent aussi avoir une incidence sur la stabilité de la rive et sur le risque que la pollution par les nitrates finisse dans l'eau (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2024-2025, n° 160/1, p. 11). En élaborant la réglementation relative aux bandes de protection, le législateur décrétoal a tenu compte des types de zones fixés sur la base des concentrations moyennes de nitrates mesurées par le passé dans les eaux de surface et des recommandations scientifiques en matière d'amélioration de la qualité de l'eau (*ibid.*, pp. 4-6). Il a considéré à cet égard que des mesures plus strictes devaient être imposées dans les zones où une diminution de la qualité des eaux de surface a été observée. Dans le prolongement de ce raisonnement, il a prévu qu'une bande de protection de trois mètres s'applique aux types de zone 0, 1, 2 et 3, et que cette bande est élargie à cinq mètres dans les types de zones 2 et 3 lorsque des cultures sensibles en matière de nitrates se trouvent sur les parcelles concernées.

B.8.6. Le législateur décréte a en outre tenu compte, au moyen d'un régime transitoire, des difficultés qui peuvent aller de pair avec la reconversion des parcelles qui font l'objet d'une réglementation désormais plus stricte. Ce régime consiste en l'instauration graduelle des bandes de protection, à nouveau en fonction de la qualité de l'eau :

« Aujourd'hui, des cultures qui ne sont plus autorisées en vertu de cette nouvelle réglementation peuvent encore être présentes dans ces parcelles dans un certain nombre de cas. Or, ces cultures ont été semées ou plantées au cours de l'année précédente, lorsque cela était encore autorisé. Il n'est dès lors pas opportun, tant sur le plan environnemental que sur le plan agricole, que ces cultures soient retirées dès maintenant pour laisser place à la bande de protection. C'est pourquoi cet article prévoit une instauration progressive de la nouvelle réglementation relative aux zones de rive. Une première partie des adaptations qu'il apporte entrera déjà en vigueur à partir de 2025, celles-ci disposant qu'une bande de protection de cinq mètres de large doit être maintenue le long de tous les cours d'eau repris dans l'Atlas hydrographique flamand, si la parcelle adjacente est située en type de zone 2 ou 3 et si la principale culture développée est sensible en matière de nitrates. En 2025, aucune culture sensible en matière de nitrates ne pourra être présente dans la bande de protection.

Cette adaptation se focalise sur les zones où la qualité de l'eau est la moins bonne et sur les cultures qui, en plus de cela, sont les plus susceptibles de provoquer un lessivage de nitrates dans l'eau. Pour 2025, un effort supplémentaire est déjà demandé dans ces cas » (*ibid.*, pp. 11-12).

B.8.7. Compte tenu des éléments précités, l'ingérence dans le droit de propriété découlant de l'article 3 du décret du 20 décembre 2024 réalise un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. La possibilité que la pollution par les nitrates ne soit pas nécessairement imputable à l'utilisateur actuel des parcelles concernées et la considération que d'autres mesures peuvent également contribuer à une meilleure qualité de l'eau n'enlèvent rien à ce constat.

B.8.8. Enfin, conformément à l'article 144, alinéa 1er, de la Constitution, il appartient au juge ordinaire d'apprécier si une indemnisation sur la base du principe de l'égalité des citoyens devant les charges publiques est justifiée, et il lui appartient également d'en fixer le montant.

En vertu de ce principe, l'autorité ne peut, sans compensation, imposer des charges qui excèdent celles qui doivent être supportées par un particulier dans l'intérêt général. Il découle de ce principe que les effets préjudiciables disproportionnés – c'est-à-dire le risque social ou entrepreneurial extraordinaire s'imposant à un groupe limité de citoyens ou d'institutions –

d'une mesure de coercition qui est en soi régulière ne doivent pas être mis à charge des personnes lésées, mais doivent être répartis de manière égale sur la collectivité.

Une compensation en vertu de ce principe n'est requise que lorsque et dans la mesure où les effets de la mesure excèdent la charge qui peut être imposée à un particulier dans l'intérêt général. En ce que les parties requérantes se réfèrent spécifiquement à la possibilité que l'application de la réglementation attaquée à certaines parcelles produise des effets disproportionnés dans la pratique, en raison de la forme de ces parcelles et du fait qu'elles sont contiguës à plusieurs cours d'eau, il appartient au juge ordinaire d'apprécier *in concreto*, en tenant compte de tous les aspects particuliers et publics de chaque cas, si la charge qui résulte de la disposition attaquée pour les intéressés peut faire l'objet d'une compensation.

B.9. Sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.8.8, le premier moyen, en ses deuxième et troisième branches, n'est pas fondé.

En ce qui concerne la quatrième branche

B.10. Le premier moyen, en sa quatrième branche, est pris de la violation, par l'article 3 du décret du 20 décembre 2024, de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec 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 » (ci-après : la directive 2001/42/CE) et avec les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (ci-après : la Convention d'Aarhus). Les parties requérantes dénoncent le fait que ni un rapport sur les incidences sur l'environnement, ni une possibilité de consultation n'ont été organisés en temps utile. Elles critiquent également le fait que la publication de l'Atlas hydrographique flamand ne satisfait pas aux conditions de l'article 190 de la Constitution.

B.11. Indépendamment de la question de savoir si la Cour est compétente pour se prononcer sur les modalités de publication de l'Atlas hydrographique flamand, ce dernier ne fait pas l'objet du recours présentement examiné. Dans cette mesure, le premier moyen, en sa quatrième branche, n'est pas recevable.

B.12. La Cour est compétente pour vérifier si le législateur a méconnu les garanties contenues dans l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, qui reconnaît le droit à la protection d'un environnement sain, lu en combinaison avec les normes de droit international et avec les normes du droit européen qui lient la Belgique, comme, en l'espèce, la directive 2001/42/CE et la Convention d'Aarhus.

B.13. Cette directive et cette Convention contiennent des obligations relatives à l'élaboration d'un rapport sur les incidences sur l'environnement et à la participation du public.

La directive 2001/42/CE concerne l'évaluation des incidences sur l'environnement des plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Il s'agit en particulier de plans et programmes, ainsi que de leurs modifications, qui sont élaborés et/ou adoptés par une instance au niveau national, régional ou local, et exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, pour autant qu'ils relèvent de l'application de cette directive.

L'article 7 de la Convention d'Aarhus impose de soumettre « l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement » à une procédure de participation du public, dont il fixe certaines modalités. Plus précisément, des dispositions pratiques et/ou autres adéquates doivent être prises, en vue de la participation du public, dans un cadre transparent et équitable, après qu'auront été fournies à ce public les informations nécessaires. L'article 8 de la même Convention prévoit que les parties s'emploient à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié – et tant que les options sont encore ouvertes – durant la phase d'élaboration par des autorités publiques de dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement; cet article précise que les résultats de la participation du public doivent être pris en considération dans toute la mesure du possible.

B.14. Les parties requérantes font valoir que la procédure d'adoption du décret attaqué devait faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement conformément à la directive précitée, ainsi que de la participation visée aux articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus.

B.15. Comme il est dit en B.3.1 et en B.3.2, la disposition attaquée modifie la réglementation sur les engrais en Région flamande, en particulier en ce qui concerne les bandes de protection le long des cours d'eau. Le régime relatif à ces bandes de protection étend les restrictions d'utilisation existantes mais ne contient pas d'obligations d'autorisation. Il ne modifie pas non plus la destination des parcelles concernées.

Même si elle a des répercussions sur les plans d'action relatifs aux engrais applicables, la disposition attaquée ne saurait être considérée, qu'elle soit examinée séparément ou lue dans son contexte, comme un acte qui établit, « en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement », ainsi que la Cour de justice de l'Union européenne a précisé la notion de « plans et programmes » visée à l'article 2, *a*), de la directive 2001/42/CE (CJUE, 27 octobre 2016, C-290/15, *Patrice D'Oultremont e.a.*, ECLI:EU:C:2016:816, point 49; grande chambre, 25 juin 2020, C-24/19, *A e.a.*, ECLI:EU:C:2020:503, point 67).

B.16. Bien que le champ d'application de la directive 2001/42/CE doive être interprété largement, dès lors que cette directive tend à garantir un haut niveau de protection de l'environnement, et bien que, dans des circonstances particulières, certains actes de nature réglementaire doivent être considérés comme des « plans » ou des « programmes » relevant du champ d'application de cette directive, il n'en reste pas moins que la disposition attaquée en tant que telle n'entre pas dans le champ d'application de la directive. Considérer que le décret du 18 juillet 2003 ou certaines de ses parties relèvent de l'application de la directive reviendrait à dire que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement doivent être soumises à une évaluation des incidences sur l'environnement conformément à la directive.

Comme la Cour l'a jugé par ses arrêts n^{os} 33/2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.033), 137/2021 (ECLI:BE:GHCC:2021:ARR.137) et 53/2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.053), une telle conclusion ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, « conformément à la [...] directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale » (article 1er).

En effet, dans les développements de la proposition d'une directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, il est mentionné :

« 1.2. La proposition définit la procédure d'évaluation relative aux plans et programmes publics définis à l'article 2 de la directive. Elle se limite par conséquent au niveau de la planification et de la programmation du processus décisionnel et ne s'applique donc pas au niveau politique plus général de prise de décision, au sommet de la hiérarchie décisionnelle. S'il est important que les décisions politiques générales prennent l'environnement en compte, les exigences de procédure de la présente proposition peuvent s'avérer inadéquates pour réaliser cet objectif. Les décisions de politique générale se développent très soupagement et une approche différente pourrait être requise pour y intégrer les considérations environnementales. La Commission poursuit l'étude de cette question » (COM(96) 511 def., p. 2).

Cette conception n'a pas changé dans la suite du processus législatif. Le rapport sur la proposition d'une directive du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (COM(96)0511 - C4-0191/97 - 96/0304(SYN)), rédigé par la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs du Parlement européen, donne encore des précisions quant aux définitions des termes « plan » et « programme », en se référant à la littérature spécialisée :

« Plan : un ensemble d'objectifs coordonnés et fixés dans le temps pour appliquer la politique;

Programme : un ensemble de projets dans un domaine déterminé » (Parlement européen, Doc. A4-0245/98, PE 226.408/déf., p. 26).

B.17. Le premier moyen, en sa quatrième branche, n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours, sous réserve de l'interprétation mentionnée en B.8.8.

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 16 juillet 2026.

Le greffier,

La présidente,

Nicolas Dupont

Joséphine Moerman