CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 192.092 du 31 mars 2009

A. 146.382/XIII-3222

En cause : 1. **l'Association sans but lucratif**, **ASSOCIATION DES RIVERAINS ET HABITANTS DES COMMUNES PROCHES DE L'AEROPORT B.S.C.A. (Brussels South Charleroi Airport),** en abrégé **"A.R.A.Ch."**,

2. **PAGE** Bernard,

ayant tous deux élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,

ayant élu domicile chez
Me Pierre LAMBERT, avocat
rue de Nieuwenhove 14 A
1180 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 janvier 2004 par l'association sans but lucratif ASSOCIATION DES RIVERAINS ET HABITANTS DES COMMUNES PROCHES DE L'AEROPORT BSCA (Brussels South Charleroi Airport), en abrégé "A.R.A.Ch.", et Bernard PAGE qui demandent au Conseil d'Etat l'annulation du permis d'urbanisme accordé le 16 septembre 2003, par le fonctionnaire délégué de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine (D.G.A.T.L.P.) de Charleroi à la société anonyme SOCIETE WALLONNE DES AEROPORTS (SOWAER) tendant à l'exécution des travaux suivants : voûtement du Tintia et modification du relief du sol dans la partie Nord-est de la zone aéroportuaire;

Vu l'arrêt n° 136.036 du 14 octobre 2004 rejetant la demande de suspension de l'exécution de l'acte attaqué;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu la demande de poursuite de la procédure introduite le 22 novembre 2004 par les parties requérantes;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. DEBROUX, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 16 janvier 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 février 2009;

Entendu, en son rapport, M. DAOUT, conseiller d'Etat;

Entendu, en ses observations, Me B. HENDRICKX, loco Me P. LAMBERT, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. DEBROUX, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la requête peuvent être résumés comme suit :

1. Par son arrêt n° 101.579 du 6 décembre 2001, le Conseil d'Etat a suspendu l'exécution d'un arrêté du Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement du 15 novembre 2000 octroyant à D. DESMEDT, ingénieur en chef directeur des ponts et chaussées à Charleroi, un permis d'urbanisme relatif essentiellement à l'allongement de la piste 07/25 de l'aéroport de Charleroi-Gosselies afin de porter sa longueur de 2.500 à 3.400 mètres. Cet arrêté a été annulé par un arrêt n° 124.313 du 16 octobre 2003 du Conseil d'Etat.

2. Le 13 juin 2003, la société anonyme SOCIETE WALLONNE DES AEROPORTS, en abrégé "SOWAER", sollicite un permis d'urbanisme afin de modifier le relief du sol dans la partie nord-est de la zone aéroportuaire de Charleroi et de voûter le ruisseau Tintia.

3. Le 2 juillet 2003, le fonctionnaire délégué informe la S.A. SOWAER du fait que le dossier accompagnant sa demande n'est pas complet et l'invite à lui communiquer une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement ainsi qu'une note visée à l'article 296 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP). La S.A. SOWAER transmet les pièces sollicitées au fonctionnaire délégué le 15 juillet 2003.

4. Le 24 juillet 2003, le fonctionnaire délégué informe la S.A. SOWAER du fait que le dossier relatif à sa demande de permis d'urbanisme est complet et qu'il sollicite à propos de cette demande l'avis du collège des bourgmestre et échevins de la ville de Charleroi, de BELGOCONTROL, du Ministère de l'Equipement et des Transports de la Région wallonne et du service voyer de la province du Hainaut.

5. Le 5 août 2003, le chef de bureau technique de la ville de Charleroi émet un avis favorable conditionnel sur la demande formée par la S.A. SOWAER.

6. Le 5 août 2003, le directeur d'aéroport du Ministère de l'Equipement et des Transports donne un avis positif sur le projet de la S.A. SOWAER.

7. Le 7 août 2003, le commissaire voyer du service voyer de la province du Hainaut indique qu'il n'a pas d'observation à émettre sur la demande de la S.A. SOWAER mais attire l'attention du fonctionnaire délégué sur le fait que les travaux destinés à voûter le Tintia doivent faire l'objet d'une autorisation de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut.

8. Le 16 septembre 2003, le fonctionnaire délégué délivre à la S.A. SOWAER le permis d'urbanisme qu'elle sollicitait en l'assortissant d'une double condition. La S.A. SOWAER est tenue, préalablement à l'accomplissement des travaux visant à voûter le Tintia, de faire établir un calcul hydraulique de son bassin hydrographique et d'obtenir une autorisation relative à ces travaux de la part de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut. Il s'agit de l'acte attaqué.

9. Au Moniteur belge du 25 juillet 2008, est publié le décret wallon du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux

d'intérêt général. L'article 18 indique qu'il entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge. L'article 7 du même décret dispose comme suit :

" Est ratifié le permis qui suit et pour lequel les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés :
- en ce qui concerne les actes et travaux d'aménagement des infrastructures et bâtiments d'accueil des aéroports régionaux, le permis d'urbanisme du 16 septembre 2003 délivré par le fonctionnaire délégué de la direction générale de l'aménagement du territoire, du logement et du patrimoine de Charleroi à la SA SOWAER tendant à l'exécution des travaux de voûtement du Tintia et la modification du relief du sol dans la partie nord-est de la zone aéroportuaire";

Considérant qu'en sa lettre du 28 octobre 2008 valant dernier mémoire, la partie adverse fait savoir qu'elle s'en réfère entièrement au rapport de l'auditeur chargé de l'instruction du dossier, lequel avait conclu que la ratification de l'acte attaqué par le décret précité entraîne le dessaisissement du Conseil d'Etat;

Considérant qu'en leur dernier mémoire, les requérants prétendent que l'article 7 du décret précité "est contraire aux articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution et aux règles répartitrices de compétences résultant de la loi du 8 août 1980"; qu'ils demandent au Conseil d'Etat d'interroger la Cour constitutionnelle "sur la conformité de l'article 7 du décret du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général, avec les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, et avec les règles répartitrices de compétences reprises dans la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, combinés aux articles 8 et 9 de la Convention faite à Aarhus le 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, ainsi qu'avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales";

Considérant que la question préjudicielle demandée par les requérants a trait à la compétence du Conseil d'Etat pour connaître du présent litige; que l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage contraint le Conseil d'Etat à surseoir à statuer et à poser à la Cour constitutionnelle les questions préjudicielles libellées au dispositif du présent arrêt;

Considérant que, par ailleurs, par les arrêts n/ 191.950 et n/ 191.951 du 27 mars 2009 en deux causes dans lesquelles la partie adverse se prévalait de l'article 6 du décret précité, le Conseil d'Etat à sursis à statuer et a interrogé la Cour constitutionnelle et la Cour de justice des Communautés européennes, au terme des considérants suivants :

" Considérant qu'en leur dernier mémoire, les requérants soutiennent que le décret précité méconnaît la directive 85/337/CEE du 27/06/85 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et 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 qui a fait l'objet d'un assentiment de la part de la Région wallonne en date du 13 juin 2002, publié au Moniteur belge le 3 juillet 2002, et d'un assentiment de la part de l'Etat fédéral en date du 17 décembre 2002, publié au Moniteur belge du 24 avril 2003; que selon eux, il n'est «pas contestable que le permis d'urbanisme attaqué fait partie des "projets" visés par les articles 1er et 2 et par l'annexe 1 de la directive 85/337/CEE et des "activités" visées par l'article 6 et par l'annexe 1, article 8, de la Convention d'Aarhus»; qu'ils rappellent que l'article 9 de la convention impose aux Etats parties d'organiser des recours «pour contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de toute décision, tout acte ou toute omission tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 de la convention» de s'assurer «que les membres du public (...) puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement» et de s'assurer que ces procédures offrent «des recours suffisants et effectifs, y compris un redressement par injonction s'il y a lieu, et doivent être objectives, équitables et rapides»; qu'ils font valoir que l'article 10 bis de la directive 85/337/CEE, tel qu'inséré par l'article 3 de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil, est quant à lui rédigé comme suit :

« Les Etats membres veillent, conformément à leur législation nationale pertinente, à ce que les membres du public concerné :
a) ayant un intérêt suffisant pour agir, ou sinon,
b) faisant valoir une atteinte à un droit, lorsque le droit administratif procédural d'un Etat membre impose une telle condition, puissent former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour contester la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou omissions relevant des dispositions de la présente directive relatives à la participation du public.
Les Etats membres déterminent à quel stade les décisions, actes ou omissions peuvent être contestés (...)»;

Que selon eux, chacun de ces textes précise que tout type d'illégalité doit pouvoir être invoqué, qu'il s'agisse d'un vice de procédure ou d'une illégalité quant au fond et que l'organe de recours doit pouvoir censurer des illégalités de toute nature, même celles qui consistent en la violation de règles autres que des dispositions relatives aux procédures de participation du public; qu'ils ajoutent que si ces dispositions ne sont pas suffisamment précises pour déterminer quelle forme devrait prendre la procédure de recours, elles le sont suffisamment pour exclure des recours incomplets quant à la forme et/ou quant au fond;

Qu'ils soutiennent que le recours en annulation devant la Cour constitutionnelle ne peut en aucun cas être jugé conforme à l'article 9 de la Convention d'Aarhus et à l'article 10bis de la directive 85/337/CEE; que selon eux, premièrement, la Cour constitutionnelle connaît en principe de la constitutionnalité des lois, décrets et ordonnance de sorte que sa fonction constitutionnelle n'est donc pas de contrôler la légalité des actes administratifs individuels tels les permis d'environnement ou d'urbanisme et, deuxièmement, les normes sur la base desquelles un acte législatif est contrôlé sont limitées par la Constitution elle-même (article 142) et par la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, notamment l'article 1; qu'il s'ensuit qu'à leur estime la Cour n'exerce donc sur le fond qu'un contrôle limité de

la constitutionnalité des lois, décrets et ordonnances et non un recours complet quant au respect de toutes les «dispositions du droit national de l'environnement»; qu'ils prétendent qu'elle n'exerce aucun contrôle direct du respect de la directive 85/337/CEE ni de la législation régionale transposant cette directive; qu'ils soutiennent que selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, le contrôle de régularité exercé par cette juridiction est inexistant concernant les règles procédurales et limité à la violation de quelques droits fondamentaux concernant le fond; qu'ils demandent que le Conseil d'Etat interroge la Cour de justice des Communautés européennes à titre préjudiciel;

(...)

Considérant que les requérants ont précisé à l'audience qu'ils perdent, par l'effet du décret du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général, la possibilité de faire examiner les moyens de leur requête par le Conseil d'Etat et que, selon leur analyse de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, celle-ci ne peut procéder à cet examen, les normes de contrôle qui peuvent être invoquées devant elle ne comprenant pas toutes les règles dont la violation est invoquée par leurs moyens;

Considérant dès lors qu'il n'apparaît pas possible de trancher sans poser à la Cour de justice des Communautés européennes, en application de l'article 234 du traité instituant la Communauté européenne, les questions libellées au dispositif du présent arrêt";

Considérant que l'article 7 du décret du 17 juillet 2008 précité est rédigé dans les mêmes termes que l'article 6 du même décret; que par identité de motifs, il y a dès lors lieu de poser à la Cour constitutionnelle et à la Cour de justice des Communautés européennes les questions préjudicielles libellées au dispositif du présent arrêt,

D E C I D E :

Article 1er.

Il est sursis à statuer.

Article 2.

Les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour constitutionnelle :

1. "L'article 7 du décret du Parlement wallon du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général, peut-il, sans méconnaître les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, autoriser le Parlement

wallon à ratifier en ce qui concerne les actes et travaux d' aménagement des infrastructures et bâtiments d'accueil des aéroports régionaux, le permis d'urbanisme du 16 septembre 2003 délivré par le fonctionnaire délégué de la DGATLP de Charleroi à la SA SOWAER tendant à l'exécution des travaux de voûtement du Tintia et la modification du relief du sol dans la partie nord-est de la zone aéroportuaire , sans examiner le fond du dossier et la régularité de la procédure administrative ?"

2. "L'article 7 du décret du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général, en ce qu'il ratifie en ce qui concerne les actes et travaux d' aménagement des infrastructures et bâtiments d'accueil des aéroports régionaux, le permis d'urbanisme du 16 septembre 2003 délivré par le fonctionnaire délégué de la DGATLP de Charleroi à la SA SOWAER tendant à l'exécution des travaux de voûtement du Tintia et la modification du relief du sol dans la partie nord-est de la zone aéroportuaire et exclut que ce permis, délivré par le Gouvernement wallon, puisse, comme les autres permis délivrés par une autorité administrative, faire l'objet d'un contrôle complet de légalité par le Conseil d'Etat sur le recours en annulation d'un intéressé, spécialement quand ce recours a été introduit avant l'entrée en vigueur de ce décret,

   - viole-t-il les règles répartitrices de compétence entre l'Etat, les communautés et les régions et
   - viole-t-il les articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, examinés seuls ou en combinaison, ainsi que ces articles combinés avec les articles 8 et 9 de la Convention faite à Aarhus, le 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 et l'article 10bis de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics ou privés sur l'environnement, telle que modifiée par la directive du Conseil n**/**97/11/CE du 3 mars 1997 et par la directive du Parlement européen et du Conseil n**/** 2003/35/CE du 26 mai 2003 ainsi qu'avec les articles 6 et 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ?".

Article 3.

Les questions préjudicielles suivantes sont posées à la Cour de justice des Communautés européennes :

A. "L'article 1.5 de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement peut-il être interprété comme excluant de son champ d'application une législation - tel le décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général - qui se limite à énoncer que «les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés» pour l'octroi des permis d'urbanisme, des permis d'environnement et des permis uniques relatifs aux actes et travaux qu'elle énumère et qui «ratifie» des permis pour lesquels il est énoncé que «les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés» ?"

B.1. "Les articles 1er, 5, 6, 7, 8 et 10bis de la directive 85/337/CEE telle que modifiée par la directive 97/11/CE et la directive 2003/35/CE s'opposent-ils à un régime juridique où le droit de réaliser un projet soumis à évaluation des incidences est délivré par un acte législatif contre lequel n'est pas ouvert un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi permettant de contester, quant au fond et quant à la procédure suivie, la décision qui ouvre le droit de réaliser le projet ?"

B.2. "L'article 9 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue le 25 juin 1998 et approuvée par la Communauté européenne par la décision du Conseil 2005/330/CE du 17 février 2005, doit-il être interprété comme imposant aux Etats membres de prévoir la possibilité de former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour pouvoir contester la légalité, pour toute question de fond ou de procédure relevant tant du régime matériel que du régime procédural d'autorisation des projets soumis à évaluation des incidences, des décisions, des actes ou omissions tombant sous le coup des dispositions de l'article 6 ?"

B.3. "Au regard de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, conclue le 25 juin 1998 et approuvée par la Communauté européenne par la décision du Conseil 2005/330/CE du 17 février 2005, l'article 10 bis de la directive 85/337/CEE telle que modifiée par la directive 2003/35/CE, doit-il être interprété comme imposant aux Etats membres de prévoir la possibilité de former un recours devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi pour pouvoir contester la légalité des décisions, des actes ou omissions pour toute question de fond ou de procédure relevant tant du régime matériel que du régime procédural d'autorisation des projets soumis à évaluation des incidences ?".

Article 4.

Après un examen de la réponse donnée par la Cour constitutionnelle aux questions posées à l'article 2 et par la Cour de justice des Communautés européennes aux questions posées à l'article 3, le membre de l'auditorat désigné par Monsieur l'Auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire. A dater de la notification du rapport complémentaire, chacune des parties disposera d'un délai unique de trente jours pour déposer un dernier mémoire.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^{e} chambre, le trente et un mars deux mille neuf par :

M.	DAOUT,	président de chambre, f.f.
M^{me}	VANDERNACHT,	conseiller d'Etat,
M.	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M^{me}	MOREL,	greffier.

Le Greffier, C. MOREL.

Le Président, f.f.

F. DAOUT.