

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.320/4
DU 7 MAI 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne, le 21 mars 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé de dix-huit jours ^(*), sur un avant-projet de décret "relatif aux autorisations régionales modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement", a donné l'avis suivant :

(*) Par lettre du Ministre du 26 mars 2008.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

L'avant-projet de décret tend à mettre en place un système destiné à s'appliquer à l'examen des demandes de permis d'urbanisme, de permis d'environnement et de permis unique introduites pour des projets préalablement reconnus par le Gouvernement comme étant d'intérêt régional.

L'examen de ces demandes de permis se ferait en deux temps.

Dans un premier temps, la procédure d'examen des demandes de permis serait purement administrative. À ce stade, les autorités compétentes pour statuer sur les demandes de permis seraient les suivantes : le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué en cas de demande de permis d'urbanisme, le fonctionnaire technique en cas de demande de permis d'environnement, et le fonctionnaire délégué et le fonctionnaire technique agissant conjointement en cas de demande de permis unique. Ces autorités instruiraient les dossiers en observant les règles générales suivant lesquelles elles sont, en l'état actuel des textes, chargées d'examiner, respectivement, les diverses catégories citées de demandes de permis. Leurs décisions pourraient donner lieu à un recours auprès du Gouvernement, conformément, ici aussi, aux règles existantes en la matière.

Dans un deuxième temps, à supposer le permis délivré, il appartiendrait au Gouvernement de présenter celui-ci au Parlement wallon, lequel serait chargé, à son tour, de se prononcer sur l'intérêt régional du projet considéré et de statuer sur la demande de permis, le Parlement pouvant accorder le permis "le cas échéant sous conditions complémentaires". Il ressort du dossier, et il a été confirmé par le délégué du ministre, que

les décisions prises à ce stade de la procédure le seraient sous la forme de décrets ⁽¹⁾. Il ressort aussi du dossier qu'un permis délivré lors de la première phase de la procédure ne sortirait pas ses effets avant que le Parlement n'ait à son tour décidé de son octroi et que le décret pris à cette fin n'ait été publié au Moniteur belge ⁽²⁾.

L'exposé des motifs insiste sur le fait que, hormis la circonstance que les permis dont il s'agit "font l'objet d'un octroi parlementaire", "une des caractéristiques du texte en projet est de ne porter atteinte à aucune des règles de procédure et de fond existantes dans les procédures d'instruction des demandes d'autorisation en vigueur dans le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, et dans le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement".

L'exposé des motifs contient à ce sujet le passage suivant :

"Compte tenu de la séquence poursuivie, à savoir l'octroi par le Parlement wallon, on peut considérer que toutes les demandes qui aboutiraient à l'octroi d'un permis suivront exactement les mêmes règles procédurales et de fond que les demandes de permis de droit commun.

Cela signifie concrètement ce qui suit.

Toute demande de permis relative à un projet d'intérêt régional suit les règles relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement et celles relatives à l'organisation de l'enquête publique ainsi qu'à toutes les consultations d'organismes et de commissions divers dont l'avis est requis en vertu de la législation en vigueur.

Les demandes d'autorisations d'intérêt régional sont examinées au regard de toutes les contraintes juridiques découlant des plans et règlements d'urbanisme ainsi que celles découlant des mesures de police administrative prises dans le cadre des autres réglementations comme, par exemple, celles adoptées dans le cadre de la police de la protection de l'environnement ou dans celle de la protection du patrimoine.

⁽¹⁾ Dans le dispositif, ceci n'apparaît qu'incidemment, et à propos seulement de l'hypothèse où le Parlement décide d'octroyer le permis (voir les dispositions qui, selon l'avant-projet, sont appelées à former l'article 127, § 8, alinéa 4, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, et les articles 41*bis*, alinéa 4, 46, 4/, et 95*bis*, alinéa 4, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement). Le délégué du ministre a expliqué que l'intention des auteurs du texte était en ce sens qu'à ce stade de la procédure, toutes les décisions prises, quel qu'en soit l'objet, seraient coulées dans un décret.

⁽²⁾ Voir les dispositions de l'avant-projet citées dans la note de bas de page précédente, ainsi que le commentaire des articles 1^{er} et 5 que donne l'exposé des motifs.

Les projets peuvent bénéficier des mêmes dérogations et aux mêmes conditions que celles qui peuvent être octroyées lors de l'instruction des demandes de permis de droit commun. Il n'y a donc pas d'hypothèses de nouvelles dérogations par rapport à celles qui existent actuellement".

L'exposé des motifs conclut donc sur ce point que, hormis le fait que les permis concernés "font l'objet d'un octroi parlementaire", "sous l'angle de l'instruction de la demande et des règles applicables à la décision de fond, il n'y a pas de différence de traitement entre les demandes de permis de droit commun et celles qui sont relatives à des projets d'intérêt régional".

En tenant compte de ces éléments, il y a lieu d'observer ce qui suit à propos de l'attribution au Parlement wallon du pouvoir de délivrer des permis dans les hypothèses envisagées :

1. En premier lieu, il faut rappeler qu'en vertu de l'article 33 de la Constitution, si "tous les pouvoirs émanent de la Nation", leur exercice doit toutefois se faire "de la manière établie par la Constitution".

Il convient donc de vérifier si le système imaginé par les auteurs de l'avant-projet trouve un fondement dans la Constitution ou dans les lois prises en vertu de celle-ci, en particulier la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en tant qu'elle règle l'organisation de la Région wallonne.

2. L'un des principes sur lesquels repose le système constitutionnel belge est celui de la séparation des pouvoirs, notamment entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif.

Conceptualisé par John Locke ⁽³⁾ et par Montesquieu ⁽⁴⁾, le principe de la séparation des pouvoirs a inspiré l'article XVI de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1798 qui dispose que :

" Toute Société dans laquelle la garantie des Droits n'est pas assurée, ni la séparation des Pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution."

⁽³⁾ Traité du Gouvernement civil (1690).

⁽⁴⁾ L'Esprit des lois (1749).

Ce principe est fondé sur l'idée que chacun des pouvoirs dispose d'attributions qui lui sont propres.

Il convient, à ce sujet, de rappeler que les articles 39 et 134 de la Constitution ont chargé le législateur spécial d'attribuer à des organes régionaux composés de mandataires élus la compétence de prendre des règles dans des matières déterminées et l'ont autorisé à conférer à ces organes le pouvoir de prendre des décrets ayant force de loi.

Sur la base de ces dispositions, la loi spéciale du 8 août 1980 énonce, en son article 17, que "le pouvoir décréteil s'exerce collectivement par le Parlement et le Gouvernement", et précise, à l'article 19, § 2, que le décret a force de loi.

L'article 20 de la même loi confie au Gouvernement la compétence de "(faire) les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets".

Le système est donc conçu en ce sens que c'est au décret qu'incombe la tâche d'édicter les règles - lesquelles sont, par nature, générales et permanentes -, et qu'il appartient ensuite au Gouvernement d'exécuter ces règles.

L'exécution des décrets s'opère notamment par l'adoption d'actes qui - tels les permis d'urbanisme, les permis d'environnement et les permis uniques - présentent la triple caractéristique de ne s'appliquer qu'une seule fois, de régir des situations particulières, et d'avoir pour destinataires une ou plusieurs personnes individuellement.

L'adoption de pareils actes entre donc, *a priori*, dans les attributions des organes titulaires du pouvoir exécutif, et non pas du pouvoir législatif.

Dans ces conditions, le principe de la séparation des pouvoirs conduit, entre autres, à empêcher que le Parlement ne cumule directement l'exercice des fonctions législative et exécutive, en se chargeant tout à la fois, non seulement d'édicter des règles

de droit générales et permanentes, mais aussi de les appliquer à des situations individuelles ⁽⁵⁾.

Il est vrai qu'en droit public belge, la séparation des pouvoirs revêt un caractère relatif. Ainsi, il arrive que, outre sa participation à l'adoption de dispositions ayant un contenu normatif, le Parlement exerce, dans des cas bien définis, des fonctions de nature administrative, et, à ce titre, prenne ou concoure à l'adoption de décisions de portée individuelle. L'exposé des motifs rappelle à cet égard l'exemple des lois de naturalisation. S'agissant de justifier le régime en projet, cet exemple est cependant peu pertinent : en effet, c'est en vertu d'une disposition constitutionnelle particulière que "la naturalisation est accordée par le pouvoir législatif fédéral" ⁽⁶⁾; or, il n'existe pas de disposition équivalente, dans la Constitution ou dans les lois spéciales de réformes institutionnelles, qui permettrait au Parlement de délivrer des permis tels que les permis d'urbanisme, les permis d'environnement et les permis uniques.

Il est vrai aussi qu'en principe, dans une matière relevant de sa compétence, le législateur peut décider de régler lui-même une matière qui, jusque là, avait été attribuée au pouvoir exécutif.

⁽⁵⁾ Lire sur ce point J. VELU, Droit public, Tome I^{er}, Bruylant, 1986, n/ 189. Ainsi par exemple, il a été observé qu'il serait contraire à la séparation des pouvoirs qu'à l'occasion de l'adoption de dispositions réglant les institutions communales, le législateur institue au sein du Parlement un organe composé de parlementaires, qui serait investi du pouvoir de connaître de recours administratifs : c'est, en effet, au pouvoir exécutif qu'il revient d'exercer une telle mission (avis 35.529/2 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 14 juillet 2003 sur une proposition d'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale relative au contrôle des communications des collèges des bourgmestre et échevins ainsi que de leurs membres, Doc. parl., C.R.B., 2002/2003, n/ A-422/2).

⁽⁶⁾ Article 9 de la Constitution.

Cependant, ceci n'autorise pas le législateur à méconnaître l'essence même de la séparation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, en mettant en place un régime qui bouleverserait complètement la répartition des attributions respectives des organes titulaires du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif.

En l'espèce, force est de constater que l'avant-projet de décret organise à l'avance, en prévoyant son application dans un ensemble d'hypothèses déterminées abstraitement, un régime dans lequel le Parlement cumulerait directement l'exercice des fonctions législative et exécutive, en se chargeant tout à la fois d'édicter des règles de droit générales et permanentes et de les appliquer à des situations individuelles.

En érigeant ainsi un tel cumul en véritable système, l'avant-projet de décret porte atteinte à la substance même de la séparation des pouvoirs.

Il se heurte, de ce fait, à une critique fondamentale de constitutionnalité.

3. L'analyse concrète du régime qu'il est envisagé de mettre en place renforce la critique.

Comme indiqué ci-dessus, la volonté des auteurs de l'avant-projet est en ce sens que, hormis la circonstance que les permis dont il s'agit "font l'objet d'un octroi parlementaire", "sous l'angle de l'instruction de la demande et des règles applicables à la décision de fond, il n'y a pas de différence de traitement entre les demandes de permis de droit commun et celles qui sont relatives à des projets d'intérêt régional".

Ceci appelle les observations suivantes ⁽⁷⁾ :

a) Parmi les règles à observer lors de l'examen des demandes de permis, il en est qui sont de nature réglementaire.

À suivre la volonté des auteurs de l'avant-projet, en cas d'application du régime envisagé, le décret statuant sur la demande de permis devrait respecter de telles règles. L'exposé des motifs confirme que l'intention des auteurs de l'avant-projet est en ce sens.

Ainsi conçu, ce régime heurterait de front le principe de la hiérarchie des normes tel qu'il est conçu en droit belge, principe fondamental de l'ordonnancement juridique qui trouve son expression notamment dans l'article 159 de la Constitution ⁽⁸⁾, dont il résulte notamment qu'un règlement ne peut avoir qu'une force juridique moindre qu'une loi ou une règle qui, tel un décret de la Région wallonne, a force de loi.

⁽⁷⁾ L'on s'en tient ici aux principales observations qu'appelle l'avant-projet sur ce point. Ceci étant, l'attention est attirée sur le fait qu'en raison de leur objet même, certaines dispositions à observer lors de l'examen des demandes de permis n'ont pas vocation à s'appliquer au Parlement. Ainsi en va-t-il, par exemple, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, qui porte uniquement sur les actes administratifs des autorités administratives. Voir à ce sujet l'arrêt n° 151/2003, de la Cour constitutionnelle, du 26 novembre 2003, B.19.

⁽⁸⁾ Voir sur ce point, notamment, l'arrêt de la section d'administration du Conseil d'État A.S.B.L. Front commun des groupements de défense de la nature, n° 75.710 du 10 septembre 1998 (A.P.T., 1998, p. 201, avec des extraits du rapport et de l'avis de l'auditeur I. KOVALOVSKY, et Amén., 1999, p. 55, note M. QUINTIN), ainsi que l'avis 43.415/2/V de la section de législation du Conseil d'État, donné le 10 septembre 2007 sur une proposition de décret modifiant le CWATUPE et relatif au plan général d'aménagement communal (Doc. Parl. wall., 2006-2007, n° 627/2).

b) En tout état de cause, il est loin d'être établi qu'en exerçant par décret les pouvoirs que l'avant-projet envisage de lui confier, le Parlement n'aurait pas la faculté de déroger aux dispositions de nature législative ou réglementaire régissant normalement l'examen des demandes de permis ⁽⁹⁾.

Il importe, à cet égard, d'observer qu'il ne va à tout le moins pas de soi que puisse être transposé au législateur le principe, connu en droit administratif, en vertu duquel, à défaut d'habilitation en ce sens, une autorité ne peut déroger par voie individuelle à une règle générale qu'elle a elle-même préalablement établie ⁽¹⁰⁾.

Et quand bien même faudrait-il considérer, en théorie, que le législateur est tenu par un tel principe, l'on ne voit pas ce qui, en l'état du système constitutionnel, permettrait, avec toute la sécurité juridique voulue, d'en assurer l'application concrète.

L'affirmation, contenue dans l'exposé des motifs, selon laquelle les dossiers de demande de permis visés par l'avant-projet seraient instruits en suivant les mêmes règles que celles applicables aux dossiers soumis au droit commun, en manière telle que l'avant-projet ne comporterait aucune atteinte à ces règles, est donc en réalité une pure pétition de principe.

Dans ces conditions, c'est la pertinence même du dispositif envisagé, tel qu'il est conçu, qui est fondamentalement contestable d'un point de vue juridique.

Ce qui vient d'être dit confirme, en réalité, à quel point l'avant-projet de décret est en porte-à-faux par rapport au système constitutionnel.

⁽⁹⁾ Ceci sous réserve de l'hypothèse où la violation d'une telle disposition se double de la violation d'une norme internationale ou constitutionnelle.

⁽¹⁰⁾ Sur cette question, lire F. LEURQUIN-DE VISSCHER, La dérogation en droit public, Bruylant, 1991, pp. 128 et sv.

4. Selon l'exposé des motifs, le texte en projet part du constat qu'"on assiste depuis plusieurs années à un intérêt grandissant du Parlement wallon quant au suivi de dossiers qui dépassent l'intérêt local", "les nombreuses questions parlementaires posées quant au stade d'instruction des demandes d'autorisations pour divers projets en attestant".

Partant de ce constat, les auteurs de l'avant-projet entendent donner au Parlement un rôle plus actif, en lui permettant, toujours selon les termes de l'exposé des motifs, "d'intervenir concrètement dans le processus décisionnel de projets pour lesquels, à plus d'un titre, il se sent concerné sans pouvoir aujourd'hui intervenir autrement que par le biais de questions ou d'interpellations parlementaires".

En d'autres termes, le dispositif envisagé permettrait d'accentuer le contrôle de l'activité gouvernementale par le Parlement.

Ici encore, ceci montre combien les auteurs de l'avant-projet entendent organiser l'exercice des pouvoirs autrement que de la manière établie par la Constitution et par la loi spéciale du 8 août 1980.

En effet, il ne peut être perdu de vue que le contrôle politique de l'activité gouvernementale par le Parlement et les moyens d'information dont peut disposer celui-ci en vue d'exercer ce contrôle, en particulier les interpellations, les questions parlementaires et les enquêtes parlementaires, sont prévus par la loi spéciale du 8 août 1980 ou, à tout le moins, découlent de règles figurant dans celle-ci (voir spécialement les articles 37, alinéa 3, 40 et 70 à 72 de ladite loi).

Les dispositions en la matière de la loi spéciale du 8 août 1980 peuvent être considérées comme ayant établi les éléments de l'équilibre institutionnel qui doit exister entre le Parlement et le Gouvernement dans l'exercice du contrôle politique, par le premier, de l'activité du second.

De ce fait, introduire de nouveaux moyens spécialement destinés à accentuer le contrôle de l'activité gouvernementale par le Parlement ou à en renforcer

l'efficacité revient à modifier ou à compléter les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 en la matière ⁽¹¹⁾, ce qu'un décret tel que l'avant-projet à l'examen ne peut faire ⁽¹²⁾.

⁽¹¹⁾ Voir en ce sens divers avis donnés par la section de législation du Conseil d'État au sujet de propositions de décret de la Communauté flamande ou de la Communauté française tendant à élargir les moyens de contrôle dont disposent les membres du Parlement, en particulier l'avis 17.262/8, donné le 12 novembre 1986 sur une proposition de décret de la Communauté flamande "houdende erkenning van het recht van de leden van de Vlaamse Raad om inzage te nemen van overheidsdocumenten" (Doc. Vl. Raad, sess. 1985-1986, n/ 110/2), l'avis 30.146/3, donné le 4 juillet 2000 sur une proposition de décret de la Communauté flamande "houdende de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid" (Doc. Vl. Raad, 1999-2000, n/ 267/2), l'avis 37.972/4, donné le 19 janvier 2005 sur une proposition de décret-cadre de la Communauté française instituant des règles de fonctionnement des cabinets ministériels (Doc. Parl. Comm. franç., 2004-2005, n/ 49/2), et l'avis 37.973/4, donné le 19 janvier 2005 sur une proposition de décret de la Communauté française relatif à la gestion et à la transparence des cabinets des ministres, à leur contrôle par le Parlement, à leurs relations avec les services de l'administration et à leur transmission (Doc. Parl. Comm. franç., 2004-2005, n/ 53/2). Dans un autre avis, la section de législation a aussi estimé, pour des raisons analogues, que l'introduction de nouveaux moyens d'information permettant aux parlementaires d'exercer le contrôle de l'activité gouvernementale au niveau fédéral requiert une modification constitutionnelle : avis 30.305/2/V, donné le 23 août 2000 sur une proposition de loi relative à l'exercice du mandat parlementaire et à l'obligation de communication du Gouvernement (Doc. Ch., 1999-2000, n/ 711/2).

⁽¹²⁾ Il est vrai qu'en vertu de l'article 49, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, le Parlement wallon peut modifier, compléter, remplacer ou abroger par un décret adopté à la majorité des deux tiers des suffrages exprimés (voir sur ce point l'article 123, § 2, de la Constitution et l'article 35, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980) des dispositions de cette loi - en l'occurrence l'article 37, alinéa 3, et les articles 70 à 72 - qui sont déterminantes en ce qui concerne le contrôle politique de l'activité du Gouvernement par le Parlement. Cependant, il va de soi qu'en exerçant cette compétence, le Parlement doit respecter la Constitution et les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'il ne peut modifier, compléter, remplacer ou abroger (voir en ce sens l'avis 26.693 à 26.695/1/V de la section de législation du Conseil d'État, donné le 21 août 1997 sur des propositions de décret qui ont débouché sur l'adoption du décret spécial de la Communauté flamande du 14 juillet 1998 modifiant l'article 41 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, Doc. Vl. Raad, 1996-1997, n/ 497/2). Le dispositif imaginé par l'avant-projet de décret à l'examen étant, comme indiqué plus haut, incompatible avec plusieurs principes constitutionnels essentiels, le Parlement ne pourrait donc adopter ce texte en se prévalant de l'article 49, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

5. L'exposé des motifs invoque l'existence d'un précédent, en l'occurrence le régime mis en place par le décret de la Région flamande du 14 décembre 2001 pour quelques permis de construire pour lesquels valent des raisons obligatoires d'intérêt général, à propos duquel la Cour constitutionnelle a rejeté les divers recours en annulation qui ont été introduits devant elle, tant contre le décret du 14 décembre 2001 lui-même que contre certains des décrets portant confirmation des autorisations urbanistiques accordées en application de ce décret ⁽¹³⁾.

La comparaison entre le régime prévu par l'avant-projet de décret et celui qu'a établi le décret de la Région flamande du 14 décembre 2001 manque toutefois de pertinence.

a) D'une part, le champ d'application, l'étendue et l'objet même de ces deux régimes sont très différents.

Le décret du 14 décembre 2001 tend uniquement à permettre la réalisation à un endroit donné d'un projet bien déterminé, le "Deurganckdok", dont l'article 2 énumère limitativement les éléments constitutifs, en renvoyant à des cartes, annexées au décret, qui situent avec précision la localisation de ce projet et de plusieurs de ses éléments constitutifs. En outre, comme le font apparaître les arrêts de la Cour constitutionnelle rendus à propos de ce texte et des décrets qui en ont fait application, le "Deurganckdok" présente un certain nombre de caractéristiques très spécifiques : il s'agit de travaux limitativement énumérés et d'"intérêt général et stratégique exceptionnel", dont l'exécution avait dû être arrêtée en raison de vices de procédure et pour lesquels l'habilitation conférée au Gouvernement par le décret était limitée quant à son objet et sa durée ⁽¹⁴⁾. Le mécanisme mis en place par le décret du 14 décembre 2001, qui prévoit la ratification, par le Parlement, des autorisations administratives octroyées pour ce

⁽¹³⁾ Voir l'arrêt n° 94/2003 du 2 juillet 2003 (concernant le décret du 14 décembre 2001 qui organisait la procédure sans lui-même ratifier de permis) ainsi que l'arrêt n° 151/2003 du 26 novembre 2003, et n° 56/2006 du 19 avril 2006 (concernant les décrets du 29 mars 2002 et du 17 décembre 2004 portant confirmation d'autorisations urbanistiques accordées par le Gouvernement en application du décret du 14 décembre 2001).

⁽¹⁴⁾ Voir ainsi, dans l'arrêt n° 94/2003 du 2 juillet 2003, les considérants B.9.2, B.11.1, B.11.2, B.11.3, B.13.1, B.13.2 et B.26.2.

projet ⁽¹⁵⁾, ne permet donc au Parlement d'intervenir dans un domaine relevant normalement des attributions du pouvoir exécutif, que dans un cas très spécifique, concrètement identifié à l'avance, et en raison de l'existence de circonstances exceptionnelles d'un intérêt public particulièrement caractérisé.

Il en va différemment de l'avant-projet de décret, qui érige en système un régime ayant vocation à s'appliquer, non pas dans un cas et des circonstances exceptionnelles qui seraient identifiés précisément à l'avance, mais dans un ensemble d'hypothèses présentées seulement de manière générale et abstraite, pour des projets simplement présentés comme étant d'"intérêt régional", notion laissant un très large pouvoir d'appréciation discrétionnaire quant à la détermination des projets visés ⁽¹⁶⁾. À la différence du décret de la Région flamande du 14 décembre 2001, limité à une situation exceptionnelle bien précise, l'avant-projet de décret à l'examen organise, pour un ensemble et un nombre indéterminés de situations, un véritable système de délivrance de permis parallèle à celui qui est applicable en vertu du droit commun.

⁽¹⁵⁾ Plusieurs décrets sont intervenus pour ratifier des autorisations urbanistiques accordées en application du décret du 14 décembre 2001, il s'agit des décrets du 29 mars 2002, du 27 juin 2003, du 13 février 2004, du 7 mai 2004 et du 17 décembre 2004. L'ensemble de ceux-ci ne concernent que le "Deurganckdok".

⁽¹⁶⁾ Certes, le texte en projet indique que cet intérêt régional tient au "caractère social, économique, énergétique, de mobilité, patrimonial ou environnemental" du projet considéré, et tente de préciser quelque peu la notion en énonçant que ledit intérêt régional "est lié notamment à l'exécution du schéma de développement de l'espace régional ou d'autres plans ou programmes stratégiques, à l'impact majeur sur le budget régional, aux retombées économiques et sociales majeures sur la Région wallonne, au rôle structurant d'infrastructures principales de communication et de transport de fluides et d'énergie, à la durée exceptionnelle de conception et d'exécution ou à la transversalité dans les compétences de la Région wallonne". En dépit de ces indications et tentatives de précisions - lesquelles n'ont du reste que valeur d'exemples -, l'"intérêt régional" invoqué est une notion aux contours particulièrement flous, laissant un très large pouvoir d'appréciation discrétionnaire quant à la détermination des projets visés.

Le champ d'application et l'étendue potentiels, et l'objet même du régime envisagé, sont donc d'une ampleur tout autre qu'en ce qui concerne le décret de la Région flamande du 14 décembre 2001. Cette ampleur est telle que l'attribution des pouvoirs qu'il est envisagé de donner au Parlement wallon dans un domaine relevant normalement des attributions du pouvoir exécutif doit être considérée comme portant atteinte à l'essence même du principe de la séparation des pouvoirs.

b) D'autre part, l'une des caractéristiques du décret de la Région flamande du 14 décembre 2001 tient en ce qu'il comprend plusieurs dispositions dérogeant ou permettant de déroger aux règles de droit commun régissant, notamment, les plans d'aménagement du territoire et la délivrance des permis d'urbanisme.

Comme l'a relevé la Cour constitutionnelle, cette circonstance contribue à expliquer que le décret du 14 décembre 2001 ait organisé une procédure particulière de confirmation des permis requis pour la réalisation du "Deurganckdok" ⁽¹⁷⁾. Il se conçoit, en effet, qu'en adoptant un texte donnant à l'exécutif le pouvoir de s'écarter de dispositions réglant des matières de sa compétence, le législateur souhaite organiser une procédure particulière de contrôle de l'exercice de ce pouvoir, sous la forme d'une confirmation des décisions prises par l'exécutif.

Rien de tel ne caractérise l'avant-projet de décret à l'examen, qui, hormis l'intervention du Parlement, ne contient pas de disposition dérogeant ou permettant de déroger aux règles de droit commun auxquels sont soumis les permis d'urbanisme, les permis d'environnement et les permis uniques.

6. En conclusion, l'avant-projet de décret à l'examen s'expose à diverses objections juridiques fondamentales.

⁽¹⁷⁾ Voir ainsi, tout particulièrement, dans l'arrêt n° 94/2003 du 2 juillet 2003, les considérants B.13.1 et B.13.2.

De ce fait, le régime particulier qu'il envisage de mettre en place pour les projets d'intérêt régional auxquels il s'applique, régime distinct de celui normalement applicable aux dossiers de demande de permis d'urbanisme, de permis d'environnement ou de permis unique, s'expose à critique au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

*

* *

Au vu de l'importance des observations qui viennent d'être faites pour l'économie même de l'avant-projet, celui-ci ne sera pas examiné plus avant ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ Ne sont donc pas examinées ici d'autres questions, telles que celles qui sont liées au régime des recours juridictionnels contre les décisions que prendrait le Parlement en application du décret en projet, notamment la question de savoir si la Cour constitutionnelle pourrait assurer une protection juridictionnelle effective, par exemple, lorsqu'elle serait saisie d'un moyen fondé sur la violation d'une disposition constitutionnelle relevant de sa compétence combinée avec, soit un vice de procédure, soit la violation alléguée d'une norme de nature simplement réglementaire.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE