CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.572/4 à 59.578/4
du 7 juillet 2016

sur

des amendements à l'avant-projet de décret 'abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129*quater* à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1er à 128 et 129*quater* à 184 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, et du Patrimoine, et formant le Code du Développement Territorial'

- *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/340 (59.572/4) ;
- *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/342 (59.573/4) ;
- *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/345 (59.574/4) ;
- *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/347 (59.575/4) ;
- *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/348 (59.576/4) ;
- *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/352 (59.577/4) ;
- *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/353 (59.578/4).

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

Le 9 juin 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur des amendements à l'avant-projet de décret 'abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129*quater* à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1er à 128 et 129*quater* à 184 du Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme, et du Patrimoine, et formant le Code du Développement Territorial' :

- *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/340 (59.572/4) ;
- *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/342 (59.573/4) ;
- *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/345 (59.574/4) ;
- *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/347 (59.575/4) ;
- *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/348 (59.576/4) ;
- *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/352 (59.577/4) ;
- *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/353 (59.578/4).

Les amendements ont été examinés par la quatrième chambre le 7 juillet 2016. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 juillet 2016.

*

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique des amendements, 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, les amendements appellent les observations suivantes.

I. Quant aux amendements nos 1, 12, 18, 21 et 29 déposés par MM. DERMAGNE, STOFFELS, Mme WAROUX, M. SAMPAOLI et Mme GÉRADON [*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/340 (59.572/4)]

Amendement n° 1

L'amendement à l'examen tend à compléter l'article D.II.2, § 2, alinéa 4, du Code du développement territorial (ci-après : « CoDT ») en projet en vue de prévoir que la structure territoriale définie par la stratégie territoriale du schéma de développement du territoire reprend, non seulement les sites reconnus en vertu de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature', mais aussi « les liaisons écologiques arrêtées par le Gouvernement ».

Dans la justification de l'amendement, ses auteurs expliquent qu'

> « [...] il convient de tenir compte des liaisons écologiques de façon à mettre en réseau les noyaux que sont les sites reconnus en vertu de la loi sur la conservation de la nature du 12 juillet 1973 et assurer ainsi un maillage écologique »

et que,

> « dans un souci de sécurité juridique, ces dernières doivent pouvoir être identifiées sans ambiguïté ».

Ils proposent dès lors que les « liaisons écologiques » en question « soient déterminées par le Gouvernement et ce, indépendamment de l'élaboration du schéma de développement du territoire ».

Il apparaît ainsi que les auteurs de l'amendement entendent mettre en place un instrument nouveau [1].

En tenant compte de cet élément, l'habilitation qui est donnée au Gouvernemer est lacunaire. Elle est en défaut de déterminer les critères sur la base desquels il établirait le

[1] On notera notamment qu'il ne ressort ni du texte de l'amendement, ni de sa justification que les « liaisor écologiques » envisagées coïncideraient avec les « périmètres de liaison écologique » que peut comporter le pla de secteur en surimpression aux affectations du territoire conformément à l'article D.II.21, § 2, 2°, du CoDT e projet.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

« liaisons écologiques » envisagées, la procédure régissant leur établissement, ainsi que l'objet exact et la portée juridique des dispositions à prendre par le Gouvernement.

On observera aussi que la volonté des auteurs de l'amendement que les « liaisons écologiques » en question permettent de « mettre en réseau les noyaux que sont les sites reconnus en vertu de la loi sur la conservation de la nature du 12 juillet 1973 » s'exprimerait de la manière la plus judicieuse en insérant dans cette loi, plutôt que dans le CoDT en projet, les dispositions destinées à en fixer le régime.

Amendement n° 12

L'amendement à l'examen n'appelle pas d'observation.

Amendement n° 18

1. La disposition par laquelle l'amendement à l'examen suggère de compléter l'article D.II.37, § 1er, du CoDT en projet tend à prévoir la possibilité d'admettre, aux conditions qu'elle indique, l'implantation d'éoliennes en zone forestière.

Elle est manifestement inspirée, pour partie, de la disposition, figurant à l'article D.II.36, § 2, alinéa 2, du CoDT en projet, qui fixe les conditions auxquelles l'implantation d'éoliennes peut être admise en zone agricole.

Il convient cependant de noter que l'amendement à l'examen ne reprend pas la précision, figurant dans cette dernière disposition, suivant laquelle les infrastructures de communication à proximité desquelles les éoliennes doivent être situées pour pouvoir être admises doivent présenter la caractéristique d'être des infrastructures « principales ».

On peut se demander si l'omission du mot « principales » ne résulte pas d'une inadvertance.

En tout état de cause, on aperçoit difficilement ce qui pourrait justifier, au regard des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, que l'implantation d'éoliennes soit admise en zone forestière dans des conditions moins strictes que celles auxquelles ces installations sont admises en zone agricole.

2. La disposition par laquelle l'amendement à l'examen suggère de compléte l'article D.II.37, § 4, du CoDT en projet appelle les observations suivantes :

a) Selon la justification de l'amendement, le type d'hébergement de loisirs qu' est envisagé d'admettre en zone forestière « doit s'intégrer dans le milieu naturel et être réalis en recherchant une implantation et des techniques les moins dommageables possible pour le arbres ». Le dispositif gagnerait à refléter cette intention.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

b) L'amendement exige que le projet d'hébergement de loisirs dont l'implantation est envisagée en zone forestière « s'inscrive dans le cadre du projet régional de valorisation touristique des massifs forestiers développé par la Région ».

Le contenu exact de cette exigence n'apparaît pas clairement dès lors que le projet régional auquel il est ainsi fait référence n'est, en tant que tel, pas prévu ni réglé par un texte de portée normative.

En outre, il ne peut être perdu de vue que les compétences de la Région wallonne en matière de tourisme ne s'appliquent qu'en région de langue française. Dans la région de langue allemande, cette matière relève en effet des compétences de la Communauté germanophone [2]. En vue d'éviter toute atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution, il incombe à la Région wallonne, agissant au titre des compétences qui sont les siennes dans la sphère des matières régionales au sens des articles 39 et 134 de la Constitution, comme tel est le cas de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, de prendre en considération les situations applicables non seulement dans la région de langue française mais aussi dans la région de langue allemande.

3. Selon la seconde phrase de la disposition par laquelle l'amendement à l'examen suggère de remplacer l'article D.II.37, § 6, du CoDT en projet, le déboisement auquel il peut être procédé en zone forestière « ne peut entraîner la suppression de bois et bosquets isolés dans une plaine agricole et qui participent au maillage écologique ».

À lire la justification de l'amendement, cette condition tend à éviter la suppression des bosquets et des bois isolés « alors que ceux-ci sont un élément majeur du maillage écologique ».

Les auteurs de l'amendement semblent ainsi considérer que les bois et les bosquets isolés situés dans une plaine agricole sont par eux-mêmes des éléments constitutifs du « maillage écologique ». Dans cette mesure, les mots « et qui participent au maillage écologique », qu'il est envisagé d'insérer dans le dispositif, sont inutiles. Ils sont également ambigus en ce qu'ils donnent à penser que, parmi les bois et les bosquets isolés situés dans une plaine agricole, seuls ceux d'entre eux qui remplissent la condition de « participe[r] au maillage écologique » ne peuvent être supprimés, alors qu'apparemment ce n'est pas la volonté des auteurs de l'amendement.

En tout état de cause, à défaut de précision quant à la signification exacte de l'expression « maillage écologique », les mots « et qui participent au maillage écologique » sont de nature à susciter d'importantes difficultés d'interprétation du texte.

[2] Voir le décret de la Région wallonne du 27 mars 2014 et le décret de la Communauté germanophone d 31 mars 2014 'relatif[s] à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonn en matière de tourisme'.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

Amendement n° 21

En ce qui concerne la disposition qui, selon l'amendement à l'examen, formerait l'alinéa 5 de l'article D.II.45, § 3, du CoDT en projet, il n'apparaît pas clairement si l'habilitation donnée au gouvernement de « détermine[r] [...] les modalités de mise en œuvre » et de « défini[r] le principe de proportionnalité » concerne uniquement les compensations alternatives ou si elle porte aussi sur les compensations planologiques.

Amendement n° 29

L'amendement à l'examen tend à apporter diverses modifications à l'article D.II.66, §§ 2 et 4, du CoDT en projet.

Le paragraphe 2 de l'article D.II.66 du CoDT en projet organise un mécanisme d'« abrogation de plein droit » des plans communaux d'aménagement – lesquels deviennent des schémas d'orientation locaux – au terme d'un délai fixé par le texte.

Quant au paragraphe 4 du même article, il charge les conseils communaux de décider, dans un délai de douze mois à compter de l'entrée en vigueur du CoDT, du « maintien des plans communaux d'aménagement approuvés avant le 22 avril 1962 ». Le texte précise qu'à défaut pour le conseil communal de décider de maintenir ces plans, ceux-ci « sont abrogés ». Le texte ne l'indique pas expressément, mais il découle de sa formulation qu'ici aussi l'abrogation en question interviendrait de plein droit.

Dans l'avis 57.550/4 qu'elle a donné le 30 juin 2015 sur l'avant-projet devenu le projet de décret auquel se rapporte l'amendement à l'examen, la section de législation du Conseil d'État a rappelé que les plans d'aménagement en question étaient des documents d'urbanisme constitutifs, d'une part, de plans ou de programmes au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement' et, d'autre part, de plans ou de programmes relatifs à l'environnement au sens de l'article 7 de la Convention 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement', faite à Aarhus le 25 juin 1998 et approuvée par le décret du 13 juin 2002.

La section de législation a poursuivi comme suit :

> « Selon la Cour de justice de l'Union européenne, l'abrogation totale ou partielle d'un plan ou d'un programme entre en principe dans le champ d'application de l directive 2001/42/CE [3]. Un raisonnement analogue conduit à considérer qu l'abrogation d'un plan ou d'un programme relatif à l'environnement entre en princip dans le champ d'application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

[3] *Note de bas de page 39 de l'avis cité :* C.J.U.E., 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles e.a., C-567/10.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

Il s'ensuit qu'en principe, l'abrogation d'un des documents d'urbanisme précités :

1° d'une part, doit faire l'objet d'une évaluation environnementale si elle relève des cas dans lesquels la directive 2001/42/CE impose la réalisation d'une telle évaluation ;

2° et, d'autre part, doit, en tout état de cause, conformément à l'article 7 de la Convention d'Aarhus, être soumise à une procédure de participation du public.

Mutatis mutandis, il en va de même pour l'adoption des décisions que l'avant-projet charge les conseils communaux de prendre pour déterminer le sort à réserver aux plans particuliers d'aménagement approuvés avant le 22 avril 1962.

Les dispositions à l'examen sont totalement en défaut de satisfaire aux obligations, découlant de la directive 2001/42/CE et de la Convention d'Aarhus, qui viennent d'être indiquées.

Il importe aussi de noter que le régime d''abrogation' de plein droit » envisagé par les dispositions à l'examen est inconciliable avec l'obligation que la directive 2001/42/CE et la Convention d'Aarhus imposent aux autorités de prendre en considération, respectivement, les résultats de l'évaluation environnementale et ceux de la procédure de participation du public [4].

L'avant-projet doit donc être fondamentalement revu sur ce point » [5].

Cette observation n'a pas été suivie dans le texte qui forme l'article D.II.66, §§ 2 et 4, du CoDT en projet, et l'amendement à l'examen ne modifie pas la substance de la disposition en question.

Il ne peut donc qu'être renvoyé à l'observation qui vient d'être rappelée.

II. Quant aux amendements n[os] 8, 14, 15 et 24 déposés par MM. FOURNY, DERMAGNE, STOFFELS, Mme WAROUX, MM. SAMPAOLI et DENIS [*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/342 (59.573/4)]

Amendement n° 8

L'article D.IV.22, alinéa 1[er], du CoDT en projet énumère les catégories d'actes et de travaux pour lesquels le permis d'urbanisme ou d'urbanisation est délivré par le fonctionnaire délégué, et non pas par le collège communal, comme tel est en principe le cas [6].

Le 7° de la disposition citée mentionne, à ce titre, les actes et travaux relatifs aux constructions ou équipements destinés à diverses activités à finalité d'intérêt général, dont l texte dresse la liste.

[4] *Note de bas de page 40 de l'avis cité :* Dans la directive 2001/42/CE, voir en particulier les articles 8 et 9. Dar la Convention d'Aarhus, voir l'article 6, paragraphe 8, auquel renvoie la deuxième phrase de l'article 7.

[5] *Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/1*bis*, pp. 181 et 182.

[6] Voir les articles D.IV.14 à D.IV.17 du CoDT en projet.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

L'amendement à l'examen vise à compléter la phrase introductive de l'article D.IV.22, alinéa 1er, du CoDT en projet en vue de préciser que la règle attribuant compétence au fonctionnaire délégué s'applique « [s]ans préjudice des permis relatifs aux autres constructions ou équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général qui relèvent de la compétence du collège communal ».

La justification suivante est fournie :

> « Le texte est éclairci. La liste reprise à l'article D.IV.22, alinéa 1er, 7° est limitée à quelques activités dont la finalité d'intérêt général est évidente. Cette liste ne vise donc pas toutes les constructions ou tous les équipements destinés aux activités à finalité d'intérêt général, qui relèvent dès lors, en tant que catégorie résiduaire, du collège communal [...] ».

L'ajout apporté au texte est inutile dès lors qu'il résulte clairement du texte que la liste établie par l'article D.IV.22, alinéa 1er, 7°, du CoDT en projet ne couvre pas toutes les constructions ou tous les équipements destinés à des activités à finalité d'intérêt général et que, par conséquent, les permis relatifs à des constructions ou à des équipements destinés à des activités à finalité d'intérêt général non comprises dans cette liste relèvent en principe de la compétence du collège communal.

En outre, cet ajout est ambigu et, de ce fait, loin de procurer au texte l'« éclaircissement » que les auteurs de l'amendement souhaitent – inutilement – y apporter, en ce qu'il pourrait être compris en ce sens que le collège communal est compétent pour connaître de toutes les demandes de permis portant sur des constructions ou des équipements destinés à des activités à finalité d'intérêt général non comprises dans la liste de l'article D.IV.22, alinéa 1er, 7°, du CoDT en projet, alors que certaines de ces demandes de permis ont vocation à porter sur des catégories d'actes ou de travaux pour lesquels d'autres éléments de l'énumération qui figure à l'article D.IV.22, alinéa 1er, du CoDT en projet prévoient que le permis est délivré par le fonctionnaire délégué [7].

Amendement n° 14

L'amendement à l'examen concerne les permis parlementaires.

Il est renvoyé, à cet égard, à l'examen de l'amendement n° 14 déposé par MM. Henry et Hazée (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/352).

Amendement n° 15

1. L'amendement à l'examen tend à préciser l'objet respectif des conditions et de charges d'urbanisme qui peuvent assortir un permis.

[7] Comme, par exemple, les cas visés au 1° ou au 2° de cette disposition.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

En tant qu'il porte sur les charges d'urbanisme, il trouve sa place dans l'article D.IV.54 du CoDT en projet : cette disposition fixe en effet le régime applicable auxdites charges.

Par contre, la définition que donne l'amendement des conditions qui peuvent assortir un permis gagnerait à figurer dans un article distinct. Ceci contribuerait à éviter d'éventuelles confusions entre l'objet des conditions qui peuvent assortir un permis et celui des charges d'urbanisme.

2. Selon la deuxième phrase de la disposition que l'amendement à l'examen suggère d'insérer dans l'article D.IV.54 du CoDT en projet, les actes ou travaux imposés au titre de charges d'urbanisme doivent être destinés à compenser l'impact que le projet concerné fait peser sur la collectivité « au niveau communal ».

La signification exacte des mots « au niveau communal » n'apparaît pas clairement. Les auteurs de l'amendement visent-ils le territoire de la commune ou plutôt l'autorité communale ?

La section de législation se demande aussi ce qu'il en est dans des hypothèses telles que, d'une part, celle d'un projet situé sur le territoire d'une commune et dont la réalisation affecte une ou plusieurs autres communes et, d'autre part, celle où ce n'est pas le collège communal qui délivre le permis.

Vu les incertitudes qui entourent le texte sur ces questions, l'amendement n'est pas examiné plus avant sur ce point.

Amendement n° 24

L'amendement à l'examen concerne les permis parlementaires.

Il est renvoyé, à cet égard, à l'examen de l'amendement n° 14 déposé par MM. Henry et Hazée (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/352).

III. Quant à l'amendement n° 1 déposé par MM. FOURNY, DERMAGNE, STOFFELS, Mme WAROUX, M. SAMPAOLI et Mme GÉRADON [*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/345 (59.574/4)]

1. Il résulte du texte qui, selon l'amendement à l'examen, est appelé à forme l'article D.VII.1, § 2, 1°, du CoDT en projet que la règle suivant laquelle le maintien d'actes o de travaux sans le permis qui était requis ou en méconnaissance de celui-ci n'est pas constitut d'une infraction au terme d'un délai de dix ans après l'achèvement des actes et travaux e question s'applique dans les hypothèses où l'infraction a été commise dans une zone du plan d secteur destinée à l'urbanisation et dans certaines hypothèses où elle l'a été dans une zone no destinée à l'urbanisation.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

Pour éviter toute atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution, il convient aussi d'envisager les cas dans lesquels l'infraction a été commise dans une zone d'aménagement communal concerté, laquelle n'est, en vertu de l'article D.II.23 du CoDT en projet, ni une zone destinée à l'urbanisation, ni une zone non destinée à l'urbanisation.

2. À lire le texte qui, selon l'amendement à l'examen, est appelé à former l'article D.VII.1, § 2, 1°, *in fine*, du CoDT en projet, dans les zones non destinées à l'urbanisation, le maintien de constructions, d'installations, de bâtiments ou d'aménagements qui ne préexistaient pas à l'entrée en vigueur du plan de secteur ne serait pas constitutif d'une infraction au terme d'un délai de dix ans après l'achèvement des actes et travaux en question dans les cas où les actes ou travaux concernés « ont été autorisés ». Il suffirait donc qu'un permis ait été obtenu et qu'ensuite il n'ait pas été respecté pour que le maintien des actes ou des travaux concernés bénéficie du régime prévu par l'article D.VII.1, § 2, du CoDT en projet.

De même, à lire le texte qui, selon l'amendement à l'examen, est appelé à former l'article D.VII.1, § 2, 2°, du CoDT en projet, il suffirait qu'une dérogation aux normes du guide régional d'urbanisme ait été obtenue et qu'ensuite le permis comportant cette dérogation n'ait pas été respecté, pour que le maintien, pendant dix ans, d'actes ou de travaux non conformes auxdites normes ne soit pas constitutif d'une infraction.

La section de législation se demande si telle est bien l'intention des auteurs de l'amendement à l'examen.

En tout état de cause, l'admissibilité de pareilles solutions au regard des articles 10 et 11 de la Constitution est pour le moins douteuse.

IV. Quant à l'amendement n°3 déposé par MM. DERMAGNE, SAMPAOLI, FOURNY, DENIS, Mme WAROUX et M. STOFFELS [*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/347 (59.575/4)]

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'amendement à l'examen suggère d'insérer un lexique dans le décret en projet. Ce lexique figurerait « avant le livre I^{er} » du CoDT en projet.

Le fait d'insérer ledit lexique dans le décret en projet implique que les définitions qu'il contient auraient force contraignante. La section de législation se demande si c'est bien l'intention des auteurs de l'amendement. Si ce n'était pas le cas, le lexique envisagé aurait sa place, non pas dans le décret en projet, mais plutôt dans une circulaire dépourvue d caractère réglementaire.

En outre, à supposer que le lexique ait force contraignante, il conviendrait d l'insérer, non pas « avant le livre Ier » du CoDT en projet, mais dans le corps même du CoDT.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

2. Certaines des définitions que contient l'amendement à l'examen, en particulier celles des termes « accessoire », « complémentaire » et « construction ou installation isolée », semblent n'avoir guère d'autre objet que de rappeler le sens usuel de ces termes. La section de législation n'aperçoit donc pas l'utilité de les insérer dans le CoDT en projet.

3. Les définitions qui sont données des termes « carte d'affectation des sols », « dérogation », « écart », « indication » et « norme » tendent à présenter de manière résumée les notions ou les instruments, utilisés ou prévus par le CoDT en projet, auxquels elles se rapportent.

En elle-même, cette manière de procéder est critiquable en ce qu'elle introduit des éléments normatifs dans des définitions, ce qui n'est pas la vocation de celles-ci.

En outre, au vu du contenu des dispositions du CoDT en projet qui utilisent ou prévoient les notions et les instruments concernés, on n'aperçoit pas l'utilité de telles définitions.

Enfin, celles-ci ne sont pas en harmonie avec les dispositions du CoDT en projet qui utilisent ou prévoient les notions et instruments en question.

Ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité :

a) la définition qui est fournie de la « carte d'affectation des sols » semble impliquer que cette carte mentionne seulement « les affectations » de la partie de territoire qui est couverte par une zone d'enjeu régional ou une zone d'enjeu communal, alors qu'il résulte de l'article D.II.44, alinéa 2, du CoDT en projet que l'objet de ladite carte est à la fois plus précis et plus ample ;

b) en ce qu'elle prévoit que « [l]'octroi d'un permis accordé avec une ou plusieurs dérogations nécessite l'avis conforme du fonctionnaire délégué », la définition du mot « dérogation » envisage seulement les hypothèses où c'est le collège communal qui est compétent pour délivrer le permis et néglige donc celles où ce dernier est délivré par une autre autorité ;

c) une observation analogue vaut pour la définition du mot « écart » en ce qu'elle indique que « [l]'octroi d'un permis accordé avec un ou plusieurs écarts ne nécessite pas d'avis préalable du fonctionnaire délégué », sauf dans divers cas qu'énumère le texte ; en outre, l'énumération qui est donnée des cas dans lesquels l'octroi d'un permis comportant un ou plusieurs écarts nécessite l'avis préalable du fonctionnaire délégué ne couvre pa fidèlement la totalité de ces cas telle qu'elle résulte de l'application de l'article D.IV.16 d CoDT en projet ;

d) en faisant état d'« une partie » du guide régional d'urbanisme, les définition des mots « indication » et « norme » laissent dans l'incertitude le point de savoir quelle est l partie du guide qui est visée, alors que l'article D.III.2 du CoDT en projet tend à régle précisément cette question.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

4. Les définitions qui sont données de certains instruments sont formulées en des termes différents de ceux dans lesquels les présentent les dispositions du CoDT en projet qui les régissent.

Ainsi en va-t-il des définitions de la « stratégie territoriale » et de la « structure territoriale », que règlent les articles D.II.2, D.II.6 et D.II.10 du CoDT en projet.

Ici également, c'est, en elle-même, la manière de procéder des auteurs de l'amendement qui est critiquable en ce qu'elle introduit des éléments normatifs dans des définitions.

En outre, cette manière de procéder est de nature à susciter des difficultés quant à la combinaison et à d'éventuelles incohérences entre lesdites définitions et les dispositions qui régissent les instruments en question.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

1. La définition donnée des « activités agro-économiques » s'applique tout particulièrement à certaines dispositions du CoDT en projet qui sont relatives au contenu des plans de secteur [8].

Or, si les dispositions du CoDT en projet relatives au contenu des plans de secteur destinent les zones forestières à la sylviculture, il n'en va pas de même des zones agricoles [9].

Aussi, il est permis de se demander s'il est bien cohérent d'englober des activités qui sont au service de la sylviculture dans la définition des « activités agro-économiques » qu'envisage l'amendement à l'examen.

2. La définition des « activités de conditionnement, de stockage, de logistique ou de distribution à caractère industriel » que fournit l'amendement à l'examen paraît surtout destinée à indiquer dans quels cas des activités de conditionnement, de stockage, de logistique ou de distribution présentent un caractère industriel.

Le texte gagnerait à mieux faire apparaître que tel est l'objet de cette définition.

En ce qui concerne le critère suivant lequel les activités concernées sont « d'une ampleur et technicité telles, en termes, notamment, de surface, de quantité, de mécanisation ou d'automatisation, qu'elles présentent un caractère industriel », il convient d'observer que le texte envisagé repose sur une conception de l'activité industrielle plus large que celle qu

[8] Voir ainsi l'article D.II.31, § 1er, alinéa 1er, du CoDT en projet.

[9] Comparer à ce sujet les articles D.II.36 et D.II.37 du CoDT en projet.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

ressort de la définition du mot « industrie » donnée par ailleurs par l'amendement à l'examen. La cohérence des deux définitions n'est donc pas parfaite.

3. Dans la définition du « boisement », la section de législation se demande si les mots « à raison d'un minimum de 300 plants par hectare et sur une largeur de plus de 10 mètres calculée à partir du centre des pieds » ne paraissent pas moins destinés à définir la notion de « boisement » – laquelle notion fixe en particulier le champ d'application d'une catégorie d'actes ou de travaux soumis à permis d'urbanisme [10] – qu'à déterminer des conditions d'octroi d'un permis pour un boisement. Si tel est bien le cas, ici encore, l'amendement repose sur l'erreur de méthode qui consiste à introduire des éléments normatifs dans une définition.

Par ailleurs et en tout état de cause, les mots « à raison d'un minimum de 300 plants par hectare et sur une largeur de plus de 10 mètres calculée à partir du centre des pieds » ont-ils bien vocation à s'appliquer dans l'hypothèse, que vise le texte, où le boisement se fait en laissant se développer la végétation ?

4. Dès lors que, pour définir l'expression « développement durable », l'amendement à l'examen renvoie à l'article 2, 1°, du décret du 27 juin 2013 'relatif à la stratégie wallonne de développement durable', il n'y a pas lieu, en outre, de reproduire le contenu de cette disposition dans une note de bas de page.

5. Dans la définition des « entreprises de service auxiliaire », on remplacera les mots « du zoning » par les mots « de la zone ».

6. La définition de l'expression « équipement communautaire » que procure l'amendement à l'examen est directement inspirée de divers arrêts que le Conseil d'État, section du contentieux administratif, a rendus en la matière [11].

L'attention est attirée sur le fait que, dans des arrêts récents, le Conseil d'État a précisé ou nuancé la jurisprudence dont l'amendement reflète le contenu en déclarant que « la mise à disposition de certains équipements utiles à la satisfaction des besoins de vie contemporains n'est pas nécessairement érigée en service public ou assurée par l'initiative privée à but non lucratif ; que, lorsque le secteur privé se fait le promoteur d'une infrastructure ouverte au public dans une perspective de profit, la qualification d'équipement communautaire ne peut être admise qu'à la double condition qu'il soit démontré que cette infrastructure constitue un équipement non seulement utile mais nécessaire à la satisfaction de besoins de vie de la population et que son agencement est tel qu'elle a une réelle dimension collective » [12].

---

[10] Article D.IV.4, alinéa 1er, 10°, du CoDT en projet.

[11] Voir par exemple les arrêts d'Otreppe de Bouvette, n° 204.187 du 20 mai 2010 ; A.S.B.L. Association inter quartiers de Waterloo « Dans ma Rue », n° 214.888 du 29 août 2011 ; Ingrao et consorts, n° 221.723 d 12 décembre 2012.

[12] Arrêts Vranckx et Chouchanik, n° 229.411, 2 décembre 2014 ; Cloquette et Fourre, n° 233.26 16 décembre 2015.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

Dès lors qu'il est envisagé de définir l'expression « équipement communautaire » dans un texte de portée normative, la question se pose de savoir si le législateur entend ou non y intégrer les enseignements des arrêts qui viennent d'être cités.

7. L'amendement à l'examen entend définir l'expression « structure écologique ».

Celle-ci désigne l'un des éléments compris ou repris, le cas échéant, dans un schéma d'orientation local [13], dans la carte d'affectation des sols du dossier de base de la révision d'un plan de secteur qui a pour objet l'inscription d'une zone d'enjeu régional ou d'une zone d'enjeu communal [14], ou dans une demande de permis d'urbanisation [15].

Selon l'amendement, la « structure écologique » est « le réseau écologique qui reprend les zones centrales composées des sites Natura 2000, des sites candidats au réseau Natura 2000 et des sites de grand intérêt biologique et dans lesquelles la conservation de la nature est prioritaire par rapport aux autres fonctions, les zones de développement, dans lesquelles la conservation des espèces et des habitats sont compatibles à divers degrés, qui nécessitent une protection moindre que les zones centrales et les zones de liaison qui assurent le maillage ».

La mention, dans cette définition, des sites Natura 2000 et des sites candidats au réseau Natura 2000, n'est pas source de difficulté dès lors que ces sites sont soumis à un régime organisé par des dispositions normatives préexistantes, qui, en l'occurrence, figurent dans la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature'.

Par contre, il n'en va pas de même des autres zones ou sites mentionnés par l'amendement. À défaut d'un régime qui les organise – ce qui se ferait de la manière la plus judicieuse en insérant les dispositions fixant ledit régime dans la loi du 12 juillet 1973 –, il n'y a pas lieu d'en faire mention dès à présent dans le CoDT en projet.

V. Quant à l'amendement n° 2 déposé par MM. DERMAGNE, SAMPAOLI, FOURNY, DENIS, Mme WAROUX et M. STOFFELS [*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/348 (59.576/4)]

1. Comme l'indique sa justification, l'amendement à l'examen est lié à la réforme de la fonction consultative à laquelle le Gouvernement envisage de procéder.

Il est plus particulièrement à mettre en rapport avec un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et diverses dispositions relatives à la fonction consultative', dont la section de législation d Conseil d'État est actuellement saisie sous le numéro de rôle 59.592/4.

[13] Article D.II.11, § 2, 2°, e), du CoDT en projet.

[14] Article D.II.44, alinéa 2, e), du CoDT en projet.

[15] Article D.IV.28, alinéa 1er, 2°, f), du CoDT en projet.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

Cet autre avant-projet de décret prévoit notamment et règle l'institution, en lieu et place de la Commission régionale d'aménagement du territoire, d'un organe nouveau, le « pôle 'Aménagement du territoire' », auquel se rapporte à l'amendement à l'examen. Il y a lieu de relever qu'une disposition de cet avant-projet prévoit que « le « pôle 'Aménagement du territoire' est chargé [...] des missions confiées par l'article D.I.4 du Code du développement territorial » [16], lequel article est précisément celui sur lequel porte l'amendement à l'examen.

On ne peut préjuger de l'issue de l'avant-projet de décret en question.

Aussi, l'adoption, dans le CoDT en projet, de dispositions relatives au pôle « Aménagement du territoire » auquel se rapporte l'amendement à l'examen ne peut être envisagée avant l'adoption du décret organisant dans le sens indiqué la réforme de la fonction consultative, et il conviendra bien sûr de veiller à la cohérence des diverses dispositions concernées.

De surcroît, si, comme telle est l'intention, le futur décret organisant la réforme de la fonction consultative renvoie lui-même au CoDT en projet pour déterminer les missions du pôle « Aménagement du territoire », les deux décrets concernés, à savoir le présent décret en projet et celui qui organisera la réforme de la fonction consultative, sont voués à être adoptés simultanément.

2. Sous cette importante réserve, l'amendement à l'examen appelle les observations suivantes :

a) Pour un certain nombre de domaines dans lesquels le pôle « Aménagement du territoire » est appelé à donner des avis, les dispositions qui, selon l'amendement, sont appelées à former le 1°, le 2°, le 3° et le 4° de l'article D.I.4, § 1er, alinéa 1er, du CoDT en projet renvoient à des dispositions particulières – figurant, selon les cas, dans le CoDT lui-même (1°) ou dans d'autres textes législatifs (2°, 3° et 4°) – qui fixent précisément les cas dans lesquels la consultation du pôle en question est requise.

Mieux vaut, pour éviter tout double emploi et toute incohérence, que ce soit uniquement dans ces dispositions particulières que le législateur fixe les cas dans lesquels la consultation du pôle est requise à ce titre.

Par ailleurs, on croit comprendre, à la lecture des mots « à l'exclusion de l'article D.IV.35 », figurant dans la disposition qui, selon l'amendement, est appelée à former le 1° de l'article D.I.4, § 1er, alinéa 1er, du CoDT en projet, que les auteurs de l'amendement veulent empêcher que le Gouvernement impose l'obligation de consulter le pôl « Aménagement du territoire » sur la base du pouvoir que lui donne l'alinéa 2 d l'article D.IV.35, et même, le cas échéant, que le collège communal, le fonctionnaire délégu ou le gouvernement puisse solliciter l'avis dudit pôle en application de l'alinéa 3 du mêm article. Si telle est l'intention, c'est à l'article D.IV.35 qu'il convient de l'exprimer.

[16] Voir l'article 8 de cet avant-projet.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

b) En ce qu'elle fait état des « projets de décret visés à l'article D.IV.24, alinéa 2 », la disposition qui, selon l'amendement, est appelée à former l'article D.I.4, § 1er, alinéa 4, du CoDT en projet concerne les permis parlementaires.

Il est renvoyé, à cet égard, à l'examen de l'amendement n° 14 déposé par MM. Henry et Hazée *(Doc. parl.,* Parl. wall., 2015-2016, n° 307/352).

VI. Quant aux amendements nos 13 et 14 déposés par MM. HENRY et HAZÉE [*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/352 (59.577/4)]

Amendement n° 13

L'amendement à l'examen tend à donner au Gouvernement la faculté d'arrêter, sur la base de critères fixés par le texte, la liste des actes et travaux de service public et d'équipement communautaire pour lesquels, en application de l'article D.IV.22, alinéa 1er, 7°, du CoDT en projet, le permis est délivré par le fonctionnaire délégué.

Une disposition habilitant le Gouvernement à fixer une telle liste figurait dans l'avant-projet de décret devenu le projet de décret auquel se rapporte l'amendement.

Dans l'avis 57.550/4 donné le 30 juin 2015 sur cet avant-projet, la section de législation du Conseil d'État a observé ceci :

> « La section de législation s'interroge sur la pertinence du pouvoir reconnu au Gouvernement d'arrêter cette [...] liste. Celle-ci risque en effet, pour une partie non négligeable, de faire double emploi avec la liste des personnes de droit public et la liste des actes et travaux d'utilité publique que le 1° et 2° de l'article D.IV.15, alinéa 1er, en projet chargent aussi le gouvernement de dresser par ailleurs.
>
> En outre et en tout état de cause, il importe de rappeler que d'autres dispositions, existantes ou en projet, du CoDT contiennent des règles également applicables aux constructions et équipements de service public ou communautaires [17]. Ces dispositions ne prévoient pas, pour leur application, l'établissement d'une liste des constructions et équipements en question. Sans doute, à défaut d'indication contraire, la liste des constructions et équipements de service public ou communautaires envisagée par la disposition à l'examen n'a-t-elle pas vocation à devoir être prise en compte pour la mise en œuvre de ces autres dispositions. Toutefois, l'adoption de cette liste serait inévitablement de nature à créer de l'incertitude, voire de la confusion, quant à la signification à attacher à la notion de 'constructions et équipements de service public ou communautaires' pour l'application des autres dispositions du CoDT que la disposition en projet.
>
> L'avant-projet sera revu en conséquence » [18].

[17] *Note de bas de page 83 de l'avis cité :* Voir en particulier l'article D.II.21, alinéa 3, du CoDT, ainsi que, dans le dispositions en projet de celui-ci, les articles D.II.22, alinéa 3, D.II.23, D.II.30/1, alinéa 2, et D.II.30/2, alinéa 2.

[18] *Doc. parl.*, Parl. wall.,. 2015-2016, n° 307/1*bis*, p. 193.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

L'amendement à l'examen appelle une observation analogue [19].

Amendement n° 14

1. L'amendement à l'examen tend à supprimer, dans le CoDT en projet, les dispositions qui organisent le régime des « permis parlementaires ».

Ses auteurs estiment que ledit régime est contraire à la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (texte codifié)', telle qu'elle a été modifiée par la directive 2014/52/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014.

2.1. Il convient à ce sujet de relever que le régime des permis parlementaires organisé par le projet de décret auquel se rapporte l'amendement reprend, moyennant diverses adaptations, le régime mis en place par les articles 1er à 4 du décret du 17 juillet 2008 'relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général' (décret connu sous le nom de « DAR »).

Ces dispositions ont fait l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle, qui a tranché l'affaire dans l'arrêt n° 144/2012 du 22 novembre 2012.

2.2. Dans cet arrêt, la Cour constitutionnelle a relevé que le fait que le Parlement délivre lui-même une autorisation

> « a pour effet de conférer valeur législative à l'autorisation délivrée, de telle sorte qu'elle acquiert une valeur hiérarchique équivalente aux dispositions législatives auxquelles le permis en cause était censé se conformer. Il s'ensuit également que le Conseil d'État n'est pas en mesure d'exercer son contrôle à l'égard de telles autorisations et que seule la Cour constitutionnelle est compétente pour connaître d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension à leur encontre ».

2.3. L'une des questions qui se posaient dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle était de savoir si le dispositif mis en place par les articles 1er à 4 du décret du 17 juillet 2008 était compatible avec la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' – laquelle directive a, entre-temps, été codifiée par la directive 2011/92/UE, précitée –, combinée avec diverses dispositions de la Convention 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement', faite à Aarhus le 25 juin 1998 et approuvée par le décret du 13 juin 2002.

En l'espèce, deux dispositions de la directive 85/337/CEE étaient en cause.

[19] Le fait qu'à la différence de l'avant-projet de décret, l'amendement fixe les critères à observer lors d l'établissement de la liste envisagée est sans incidence sur cette observation.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

La première était l'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE, disposition reprise ultérieurement, telle quelle, à l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE.

Cette disposition était rédigée comme suit :

> « La présente directive ne s'applique pas aux projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris celui de fournir des informations, étant atteints à travers la procédure législative ».

La seconde disposition en cause était l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE, disposition reprise ultérieurement, sans modification de fond, à l'article 11 de la directive 2011/92/UE, combinée avec la Convention d'Aarhus.

En substance, cette disposition impose aux États membres l'obligation de veiller à ce que les membres du public concerné qui ont un intérêt suffisant pour agir

> « 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 ».

2.4. Saisie de questions préjudicielles dans le cadre du contentieux auquel a donné lieu le décret du 17 juillet 2008, la Cour de justice de l'Union européenne a, dans plusieurs décisions [20], dit pour droit que ces dispositions devaient s'interpréter comme suit :

> a) « L'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE [...] doit être interprété en ce sens que ne sont exclus du champ d'application de ladite directive que les projets adoptés en détail par un acte législatif spécifique, de manière à ce que les objectifs de la même directive aient été atteints par la procédure législative. Il appartient au juge national de vérifier que ces deux conditions ont été respectées en tenant compte tant du contenu de l'acte législatif adopté que de l'ensemble de la procédure législative qui a conduit à son adoption et notamment des actes préparatoires et des débats parlementaires. À cet égard, un acte législatif qui ne ferait que 'ratifier' purement et simplement un acte administratif préexistant, en se bornant à faire état de motifs impérieux d'intérêt général sans l'ouverture préalable d'une procédure législative au fond qui permette de respecter lesdites conditions, ne peut être considéré comme un acte législatif spécifique au sens de cette disposition et ne suffit donc pas pour exclure un projet du champ de la directive 85/337 [...] ».
>
> b) « L'article 9, paragraphe 2, de la [Convention d'Aarhus] et l'article 10*bis* de la directive 85/337 [...] doivent être interprétés en ce sens que :
>
> - lorsqu'un projet qui entre dans le champ d'application de ces dispositions es adopté par un acte législatif, la question de savoir si cet acte législatif répond au conditions fixées à l'article 1er, paragraphe 5, de ladite directive doit pouvoir êtr

[20] Arrêt du 18 octobre 2011, Boxus e.a., C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09 ; ordonnance d 17 novembre 2011, Le poumon vert de La Hulpe ASBL e.a., C-177/09 à C-179/09 ; arrêt du 16 février 201 Solvay e.a., C-182/10. Les citations ci-après sont extraites de l'arrêt du 18 octobre 2011.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

soumise, selon les règles nationales de procédure, à une juridiction ou à un organe indépendant et impartial établi par la loi ;

- dans l'hypothèse où aucun recours de la nature et de la portée qui ont été rappelées ci-dessus ne serait ouvert à l'encontre d'un tel acte, il appartiendrait à toute juridiction nationale saisie dans le cadre de sa compétence d'exercer le contrôle décrit au tiret précédent et d'en tirer, le cas échéant, les conséquences en laissant inappliqué cet acte législatif ».

2.5. En tenant compte de ces enseignements de la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour constitutionnelle a, dans l'arrêt n° 144/2012 du 22 novembre 2012, examiné comme suit la constitutionnalité des articles 1er à 4 du décret du 17 juillet 2008 :

a) La Cour constitutionnelle a, dans un premier temps, examiné dans les termes suivants l'étendue de ses compétences et du contrôle juridictionnel susceptible d'être exercé à l'égard des permis parlementaires prévus par le décret du 17 juillet 2008 :

« B.9.3. [...] [L]e décret attaqué a pour effet que seule la Cour est compétente pour annuler ou suspendre les permis qui y sont visés.

Or, la Cour n'est pas compétente pour exercer un contrôle exhaustif, quant au fond et à la procédure, des actes qui précèdent la ratification ou l'adoption des permis en cause, même à l'égard des règles de droit international et européen contenues dans la Convention d'Aarhus ou dans la directive 85/337/CEE.

Si elle veille, par le biais des articles 10 et 11 de la Constitution, à ce que le législateur respecte son obligation de notification préalable à la Commission européenne, lorsque la violation de cette obligation constitue, au regard du droit de l'Union européenne, un vice de procédure fondamental, la Cour ne peut étendre les compétences qui lui ont été attribuées par le Constituant et le législateur spécial au-delà d'un tel contrôle formel et exercer elle-même le contrôle substantiel du respect des règles procédurales environnementales qui sont préalables à l'adoption de l'acte législatif attaqué.

B.9.4. L'étendue du contrôle de la Cour constitutionnelle ne peut par conséquent être assimilée à celle du contrôle du Conseil d'État, de sorte que la compétence de la juridiction constitutionnelle, telle qu'elle découle de la Constitution et de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, ne suffit pas pour satisfaire aux exigences de contrôle juridictionnel, lorsque les projets entrent dans le champ d'application de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337/CEE.

B.10.1. La catégorie de citoyens auxquels ces permis causent grief est donc traitée différemment des autres citoyens en ce qui concerne la garantie juridictionnelle accordée par l'article 159 de la Constitution, par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (notamment dans le cadre des droits garantis par les articles 6, 8 et 14 de celle-ci) et par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, puisque ces permis ne peuvent plus faire l'objet d'un recours en annulation devant un juge qui dispose, à l'instar du Conseil d'État, d'une compétence de contrôle s'étendant tant au fond du permis attaqué qu'à la procédure préalable à son adoption.

Pareille différence de traitement est discriminatoire sauf si elle repose sur un objectif légitime et est raisonnablement justifiée ».

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

b) Après un rappel des enseignements de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, la Cour constitutionnelle a déclaré ceci :

> « B.13. Si, en principe, la Cour n'a pas la compétence de vérifier, fût-ce par le biais de son contrôle de compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la procédure parlementaire au terme de laquelle un acte législatif a été adopté, force est de constater que, dans le cas présent, la compétence de tenir compte 'tant du contenu de l'acte législatif adopté que de l'ensemble de la procédure législative qui a conduit à son adoption et notamment des actes préparatoires et des débats parlementaires' (CJUE, 16 février 2012, C-182/10, Solvay e.a., point 41) découle de la nécessité de déterminer le champ d'application des exigences du droit de l'Union européenne [...].
>
> Ce contrôle ne peut donc être assimilé ni à un contrôle matériel ni à un contrôle procédural de constitutionnalité de dispositions législatives, mais constitue un examen préalable, imposé par le droit de l'Union européenne, de la qualification de l'acte législatif attaqué ».

c) Appliquant l'« examen préalable » qui vient d'être indiqué à la procédure de délivrance des permis parlementaires organisée par les articles 1er à 4 du décret du décret du 17 juillet 2008, la Cour constitutionnelle a relevé que ladite procédure ne satisfaisait pas aux exigences du droit de l'Union européenne :

> « B.15.2. Telle qu'elle est organisée, cette procédure se limite à prévoir que le Parlement 'ratifie' le permis qui lui est soumis, et qu'à défaut, le permis est réputé non octroyé (article 3).
>
> Aucune exigence n'est par ailleurs prévue quant aux modalités de délibération par le législateur décrétal, notamment quant au contenu du projet soumis à délibération ou quant aux documents devant être mis à la disposition des parlementaires.
>
> De la sorte, la procédure instaurée par les articles 1er à 4 du décret attaqué ne permet pas de garantir qu'il sera satisfait aux exigences du droit de l'Union européenne en matière d''acte législatif spécifique' [...] ».

Tirant les conséquences de ce constat, la Cour constitutionnelle a annulé les articles 1er à 4 du décret du 17 juillet 2008.

3. Ainsi que l'indique l'exposé des motifs du projet de décret auquel se rapporte l'amendement à l'examen, le régime des permis parlementaires organisé par le projet de décret a été conçu de manière à ne pas être exposé aux objections de droit international et de droit européen qui ont conduit la Cour constitutionnelle, à la suite des précisions apportées par la Cour de justice de l'Union européenne, à annuler les articles 1er à 4 du décret du 17 juillet 2008 [21].

[21] Selon le commentaire de l'article D.IV.25 que donne l'exposé des motifs, le mécanisme mis en place « fait suit aux différentes décisions rendues par la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour constitutionnelle sur l décret du 17 juillet 2008. Il est fondé sur l'enseignement de l'arrêt n° 144/2012 du 22 novembre 2012 rendu par l Cour constitutionnelle » (*Doc. parl.,* Parl. wall., 2015-2016, n° 307/1, p. 47). La volonté de mettre en place u régime de permis parlementaires compatible avec cet enseignement était déjà présente dans la version du Code d développement territorial établie par le décret du 24 avril 2014, et la section de législation du Conseil d'État a dans son avis 54.075/4 donné le 28 octobre 2013 sur l'avant-projet devenu ce décret, observé que le texte qui lu

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

Toutefois, il y a lieu de tenir compte du fait qu'entre-temps la directive 2011/92/UE – laquelle, comme indiqué ci-dessus, a codifié la directive 85/337/CEE, qui était au cœur du contentieux auquel a donné lieu le décret du 17 juillet 2008 – a été modifiée par la directive 2014/52/UE du 16 avril 2014. Cette dernière directive est entrée en vigueur le 15 mai 2014 [22], et les États membres sont tenus de mettre en vigueur les dispositions nécessaires pour s'y conformer au plus tard le 16 mai 2017 [23].

Il convient à cet égard d'observer que la directive 2014/52/UE a abrogé l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE et l'a remplacé par une nouvelle disposition, figurant désormais à l'article 2, paragraphe 5, de la directive 2011/92/UE.

Là où, dans sa version initiale, la directive 2011/92/UE prévoyait, à certaines conditions, qu'elle ne s'appliquait purement et simplement pas aux projets adoptés par un acte législatif national spécifique, la version de la directive modifiée par la directive 2014/52/UE prévoit, dans son article 2, paragraphe 5, une possibilité pour les États membres, « dans les cas où un projet est adopté par un acte législatif national spécifique, […] [d']exempter ledit projet des dispositions relatives à la consultation publique prévues par la présente directive, pour autant que les objectifs de la présente directive soient atteints ».

Tel qu'il est actuellement organisé par le projet de décret, le régime des permis parlementaires ne s'inscrit pas dans les prévisions de cette disposition nouvelle de la directive 2011/92/UE. Il n'a du reste pas été conçu dans cette logique.

C'est dans ce cadre que la section de législation est amenée à observer ce qui suit.

Le régime des permis parlementaires a essentiellement pour objet et, en tout cas, il a pour effet que le Conseil d'État n'est pas en mesure d'exercer son contrôle à l'égard des autorisations concernées et que seule la Cour constitutionnelle est compétente pour connaître d'un recours en annulation ou d'une demande de suspension à leur encontre.

était soumis ne s'exposait pas aux objections qui ont conduit la Cour constitutionnelle à annuler les articles 1er à 4 du décret du 17 juillet 2008 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2013-2014, n° 942/1, p. 147). Dans son avis 57.550/4 donné le 30 juin 2015 sur l'avant-projet devenu le projet de décret auquel se rapporte l'amendement à l'examen, la section de législation a formulé une observation analogue sur le texte qui lui était soumis (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2015-2016, n° 307/1*bis*, p. 183).

[22] Voir son article 4, qui prévoit l'entrée en vigueur de la directive le vingtième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*, laquelle publication est intervenue le 25 avril 2014.

[23] Article 2, § 1er, de la directive. Ceci étant, il résulte d'une jurisprudence constante de la Cour de justice d l'Union européenne que, pendant le délai de transposition d'une directive, les États membres destinataires de celle ci doivent s'abstenir de prendre des dispositions de nature à compromettre sérieusement la réalisation du résulta prescrit par cette directive (voir par exemple les arrêts suivants : 18 décembre 1997, Inter-Environnemer Wallonie, C-129/96 ; 8 mai 2003, Atral, C-14/02 ; 22 novembre 2005, Mangold, C-144/04 ; 4 juillet 200(Adeneler e.a., C-212/04 ; 26 mai 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a., C-165/09 à C-167/09 ; 4 mai 201(Commission/Autriche, C-346/14 ; plusieurs de ces arrêts – en particulier les arrêts Mangold et Adeneler e.a. précisent qu'il importe peu que la règle en cause du droit national, adoptée après l'entrée en vigueur de la directiv concernée, vise ou non la transposition de cette directive).

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

Or, il résulte de l'arrêt n° 144/2012 du 22 novembre 2012 que la Cour constitutionnelle n'est pas compétente pour exercer un contrôle exhaustif, quant au fond et à la procédure, des actes qui précèdent l'adoption d'autorisations par le Parlement, même à l'égard des règles de droit européen contenues dans la directive 2011/92/UE [24]. L'étendue du contrôle de la Cour constitutionnelle ne peut par conséquent être assimilée à celle du contrôle du Conseil d'État, de sorte que la compétence de la juridiction constitutionnelle, telle qu'elle découle de la Constitution et de la loi spéciale du 6 janvier 1989 'sur la Cour constitutionnelle', ne suffit pas pour satisfaire aux exigences de contrôle du respect de « la légalité, quant au fond ou à la procédure », que requiert l'article 11 de la directive 2011/92/UE, lequel article n'a pas été modifié par la directive 2014/52/UE.

Aussi, compte tenu de la modification que la directive 2014/52/UE a apportée à la directive 2011/92/UE en ce qui concerne les projets adoptés par un acte législatif national spécifique, l'établissement d'un régime des permis parlementaires tel que celui qu'organise le projet de décret auquel se rapporte l'amendement à l'examen paraît soulever des difficultés au regard de l'article 11 de la directive 2011/92/UE.

4. En conclusion, au vu des modifications que la directive 2014/52/UE a apportées à la directive 2011/92/UE et compte tenu de la manière dont est conçu le projet de décret dans lequel l'amendement s'insère, omettre du projet de décret, comme le fait l'amendement, les dispositions relatives aux permis parlementaires paraît adéquat.

L'attention est toutefois attirée sur le fait que les articles D.IV.25 et D.IV.69 du CoDT en projet, que l'amendement à l'examen suggère d'omettre, ne sont pas les seules dispositions du projet de décret à être applicables aux permis parlementaires.

Pour réaliser complètement l'objectif poursuivi, d'autres dispositions sont, selon le cas, à modifier ou à omettre.

Ainsi en va-t-il :

a) des dispositions suivantes du CoDT en projet : l'article D.I.4, alinéa 4 ; l'article D.I.16, § 2 ; l'article D.II.16, alinéa 2, 1°, a) ; l'article D.IV.22, alinéas 4 et 6 ; l'article D.IV.23 ; l'article D.IV.24, alinéa 2 ; l'article D.IV.32, alinéa 2 ; l'article D.IV.42, § 1er, alinéa 1er, 2° à 4°, et alinéas 2 et 3 ; les articles D.IV.50 et D.IV.51 ; l'article D.IV.73, alinéa 1er ; l'article D.IV.84, § 2, alinéa 2 ; l'article D.IV.107, alinéa 1er, 4° ; et l'article D.IV.110, alinéas 2 et 3 ;

[24] La réserve faite dans cet arrêt de la nécessité d'effectuer un examen préalable du respect des conditior auxquelles la directive soumet l'admissibilité du régime particulier applicable aux projets adoptés par un act législatif national spécifique, est ici sans objet, dès lors que le régime de permis parlementaires organisé par l projet de décret auquel se rapporte l'amendement à l'examen ne s'inscrit pas dans les prévisions de la dispositio nouvelle de la directive.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

b) des modifications que le projet de décret envisage d'apporter aux articles 13, 32 et 46, à l'article 81, § 2, à l'article 92, à l'article 97, alinéa 8, devenant l'alinéa 9, du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement', ainsi que des dispositions qui, selon le projet de décret, formeraient l'article 13*bis*, § 2, 4°, l'article 97, alinéa 2, et l'article 183*ter* du même décret.

VII. Quant à l'amendement déposé par MM. FOURNY, DERMAGNE, Mme WAROUX, MM. SAMPAOLI, DENIS et STOFFELS [*Doc. parl*., Parl. wall., 2015-2016, n° 307/353 (59.578/4)]

L'article D.IV.9 du CoDT en projet, sur lequel porte l'amendement à l'examen, consacre ce qu'il est convenu d'appeler la règle du « comblement » ou du « remplissage ».

Cette règle consiste en la possibilité qui est donnée à l'autorité de déroger au plan de secteur lorsqu'il s'agit d'« autoriser, sous certaines conditions, dans une zone en principe non capable, des actes et travaux assujettis à permis d'urbanisme dans l'espace ouvert situé entre des habitations existantes » [25].

Actuellement, parmi les conditions d'octroi de ladite dérogation, le CWATUPE prévoit entre d'autres, d'une part, que

> « le terrain soit situé entre deux habitations construites avant l'entrée en vigueur du plan de secteur et distantes l'une de l'autre de 100 mètres maximum »

et, d'autre part, que

> « ce terrain et ces habitations soient situés à front de voirie et du même côté d'une voie publique suffisamment équipée en eau, en électricité et égouttage, pourvue d'un revêtement solide et d'une largeur suffisante, compte tenu de la situation des lieux » [26].

L'article D.IV.9, alinéa 1er, du CODT en projet reprend en substance la seconde de ces conditions et remplace la première par une condition prévoyant que « le terrain soit situé entre deux habitations construites avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ou entre une habitation construite avant l'entrée en vigueur du plan de secteur et une habitation construite en zone d'habitat ou en zone d'habitat à caractère rural et distantes l'une de l'autre de 100 mètres maximum ».

L'amendement à l'examen tend à remplacer, dans ce texte, les mots « avant l'entrée en vigueur du plan de secteur » par les mots « avant le 1er mars 1998 ».

Il étend ainsi le champ d'application du mécanisme dérogatoire en question.

[25] M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Droit wallon de l'urbanisme. Entre CWATUPE et CoDT*, Bruxelles, Larcie 2015, n° 586.

[26] Article 112, alinéa 1er, 1° et 2°, du CWATUPE.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

La question se pose de savoir si, en modifiant de la sorte le champ d'application de la règle du comblement, il est compatible, d'une part, avec les principes d'égalité et de non-discrimination résultant des articles 10 et 11 de la Constitution et, d'autre part, avec l'obligation de *standstill* découlant de l'article 23 de la Constitution, qui s'oppose à ce qu'une norme nouvelle réduise sensiblement le niveau de protection de l'environnement offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

Selon la justification de l'amendement, le fait de maintenir la condition relative à la réalisation des constructions avant l'entrée en vigueur du plan de secteur aurait « pour conséquence qu'un projet ne peut bénéficier de cette dérogation lorsque les deux habitations existantes n'ont pas été construites avant le plan de secteur alors que la voirie est suffisamment équipée en eau, en électricité et égouttage et que le reste de la voirie est entièrement construit ». Les auteurs de l'amendement considèrent que « [c]ette situation ne participe [pas] à un bon aménagement des lieux ». En ce qui concerne le choix de la date du 1er mars 1998, ils expliquent qu'« il faut éviter que l'application de cette règle aboutisse à ce que deux villages se rejoignent, d'où la date pivot retenue qui correspond à la date d'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 'modifiant le Code wallon de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine', soit l'entrée en vigueur du 'nouveau' CWATUP ».

L'attention est attirée sur le fait que la condition d'application de la règle du comblement selon laquelle les habitations existantes, situées le long d'une voie publique suffisamment équipée, doivent avoir été construites avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, date de l'origine de cette règle, fixée par l'arrêté royal du 28 décembre 1972 'relatif à la présentation et à la mise en oeuvre des projets de plans et des plans de secteur' [27]. Les plans de secteur ont été adoptés ultérieurement. Leurs auteurs avaient donc connaissance de ladite condition ou doivent, en tout cas, être réputés en avoir eu connaissance.

De ce fait, l'amendement à l'examen transforme sensiblement l'économie même de la règle du comblement.

Aussi, l'affirmation, non autrement développée, que la situation dénoncée par les auteurs de l'amendement « ne participe [pas] à un bon aménagement des lieux », paraît particulièrement insuffisante à justifier la solution envisagée.

Quant à la date de l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997, la section de législation n'en aperçoit pas la pertinence en l'espèce dès lors que ce décret n'a fait que reprendre, en substance, la condition d'application de la règle du comblement suivant laquelle les habitations existantes, situées le long d'une voie publique suffisamment équipée, doivent avoir été construites avant l'entrée en vigueur du plan de secteur [28].

---

[27] Voir l'article 23, 1°, de cet arrêté, repris ultérieurement à l'article 188, 1°, du CWATUP. Pour un cas dan lequel le Conseil d'État a rappelé qu'en vue d'apprécier la réunion des conditions requises par cette disposition l'autorité ne pouvait tenir compte que des habitations existantes au moment de l'entrée en vigueur du plan d secteur, voir l'arrêt S.A. Field, n° 168.878 du 13 mars 2007.

[28] Voir l'article 112, alinéa 1er, 1°, du CWATUP, en sa version résultant du décret du 27 novembre 1997.

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡

En conclusion, en l'état, l'amendement est critiquable au regard des articles 10, 11 et 23 de la Constitution.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON Pierre VANDERNOOT

‡LW-AIHQMCECB-FJFHGQW‡