CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 70.090/2/V
du 25 aout 2021

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Code du Développement territorial pour la gestion des dégâts dus aux calamités naturelles'

‡ LW-CFIVPGBCC-HAAJAUQ‡

Le 19 aout 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Code du Développement territorial pour la gestion des dégâts dus aux calamités naturelles'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 25 aout 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Christine HOREVOETS, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 aout 2021.

*

‡ LW-CFIVPGBCC-HAAJAUQ‡

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée comme suit :

Considérant que 202 communes wallonnes ont été à ce stade considérées comme impactées, dont la majorité en région de langue française ;

Considérant que des bâtiments, des constructions et des installations touchés par les inondations sont gravement endommagés ou à l'état de ruine et menacent la sécurité publique, qu'il convient de les stabiliser ou de les démolir au plus vite ;

Considérant que des personnes et des familles, sont hébergées dans des locaux, internats, kots, hôtels, qu'elles doivent libérer à très brève échéance ;

Considérant que des milliers de familles doivent être relogées, que le parc locatif existant est insuffisant pour accueillir l'ensemble de la population concernée ; qu'il convient, parmi cette population sinistrée, d'être particulièrement attentif aux personnes éligibles à un logement public ou qui le seront suite à la calamité naturelle qu'elles ont subies et au fait que ces personnes ont plus de difficultés encore à accéder au marché locatif privé, que des logements modulaires ou conteneurs habitables pourraient à court terme être mis à leur disposition ;

Considérant que de nombreuses activités économiques et des services publics, des activités d'utilité publique ou à finalité d'intérêt général, ne disposent plus de locaux adéquats, ceux-ci ayant été inondés, et sont à l'arrêt, que des bâtiments provisoires type conteneurs peuvent être rapidement mis à disposition de ces services, des entreprises ou des indépendants concernés ;

Considérant que des ouvrages d'art supportant la voirie, des voies ferrées, des réseaux d'égouttage, de télécommunication et de transport de fluides ou d'énergie, doivent être réparés ou remplacés d'urgence ;

Considérant les travaux de stabilisation et/ou de reconstruction au niveau des cours d'eau non navigables, en ce compris les berges et déversoirs des barrages ;

Considérant que les délais de constitution d'un dossier de demande de permis d'urbanisme et les délais d'obtention d'un permis d'urbanisme sont inconciliables avec l'urgence des besoins existants, il convient dès lors d'exonérer de permis d'urbanisme certains actes et travaux, de façon à éviter que leur nécessaire réalisation soit en infraction avec les dispositions du Code du Développement territorial ;

Considérant que cette exonération de permis d'urbanisme doit intervenir dans les délais les plus brefs possibles afin d'assurer la sécurité publique, le droit à un logement décent garanti par la Constitution, la continuité du service public et la relance de l'activité économique déjà fortement perturbée par la pandémie COVID-19 ».

‡ LW-CFIVPGBCC-HAAJAUQ‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon l'article D.IV.1, § 2, alinéa 1er, du Code du Développement territorial,

> « Le Gouvernement arrête, sous forme de nomenclature, la liste des actes et travaux qui, en raison de leur nature ou de leur impact sur le voisinage ou l'environnement :
>
> 1° sont exonérés du permis d'urbanisme requis en vertu de l'article D.IV.4 ;
>
> 2° […] ;
>
> 3° ne requièrent pas l'intervention obligatoire d'un architecte ».

Le projet tend à modifier l'article R.IV.1-1 du Code du Développement territorial, relatif aux actes, travaux et installations exonérés du permis d'urbanisme, d'impact limité ou qui ne requièrent pas le concours obligatoire d'un architecte afin de prévoir la dispense temporaire du permis d'urbanisme et du concours d'un architecte à la suite d'une calamité naturelle reconnue.

Comme la section de législation a déjà eu l'occasion de le rappeler dans son avis 38.711/2/V [1],

> « Sous peine de violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, les distinctions qui résultent de l'arrêté en projet entre, d'une part, les actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, du concours d'un architecte ou de l'avis préalable du fonctionnaire délégué et, d'autre part, ceux qui ne bénéficient pas d'une telle dispense, doivent reposer sur des critères justifiés par des motifs pertinents au regard des objectifs qui doivent être poursuivis en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.
>
> […]
>
> Il appartient au Gouvernement d'être en mesure de justifier les diverses différences de traitement ainsi opérées ».

[1] Avis 38.711/2/V donné le 28 juillet 2005 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 octobre 2005 'déterminant la liste des actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, de l'avis préalable du fonctionnaire délégué, du concours d'un architecte ou qui requièrent une déclaration urbanistique préalable et modifiant l'article 307 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/38711.pdf.

‡ LW-CFIVPGBCC-HAAJAUQ‡

2. Dans l'article 1er, 2° à 5°, du projet (points P, W et X en projet de l'article R.IV.l-l du Code du développement territorial), il est chaque fois précisé que la dispense temporaire du permis d'urbanisme et du concours d'un architecte s'applique aux constructions, installations, « […] dans le territoire des communes qui ont fait l'objet d'une calamité naturelle reconnue » au sens du décret du 26 mai 2016 'relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques'.

L'article 2, § 1er, alinéa 2, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juillet 2016 'portant exécution du décret du 26 mai 2016 relatif à la réparation de certains dommages causés par des calamités naturelles publiques' dispose que

> « [l]a demande [du bourgmestre d'une ville ou d'une commune qui s'estime touchée par un phénomène naturel exceptionnel] est introduite auprès de l'Administration par le formulaire préétabli par celle-ci et reprenant impérativement les informations d'identification suivantes :
>
> […] ;
>
> 3° la zone géographique touchée au sein de la commune ;
>
> […] ».

Le décret du 26 mai 2016 prévoit, en son article 3, § 2, alinéa 2, qu'un arrêté du Gouvernement délimite l'étendue géographique de la calamité.

Or, selon l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juillet 2021 'reconnaissant comme calamité naturelle publique les inondations survenues du 14 au 16 juillet 2021 et délimitant son étendue géographique', l'étendue géographique de la calamité « est limitée » à la totalité du territoire de 202 communes wallonnes, dont 193 communes dans la région de langue française.

Le champ d'application territorial pour les dispenses de permis d'urbanisme et du concours d'un architecte dans les zones définies est dès lors très large.

Ainsi, par exemple, le remplacement des réseaux d'égouttage, de fluides, etc., lorsqu'ils sont situés en dehors du domaine public, est dispensé du permis d'urbanisme et du concours d'un architecte sur tout le territoire des 193 communes concernées.

Dans son avis, l'Union des villes et communes a d'ailleurs relevé ce qui suit :

> « Le lien causal entre la calamité et les actes et travaux dispensés
>
> Excepté la dispense relative aux bâtiments menaçant ruine, nous remarquons qu'il n'est pas requis qu'il existe un lien de causalité entre la calamité reconnue et les actes et travaux dispensés.

‡ LW-CFIVPGBCC-HAAJAUQ‡

> Ainsi, sans autres précisions, les dispenses peuvent également s'appliquer à des situations qui ne sont pas rendues directement nécessaires par la calamité qui a été reconnue sur le territoire de la commune. Nous estimons que ce lien de causalité doit être exigé » [2].

Certes, l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juillet 2021 lui-même ne définit pas les zones géographiques touchées au sein des communes. Néanmoins, selon le décret du 21 juillet 2016, lequel vise à accorder une aide à la réparation, celle-ci ne sera accordée qu'au demandeur ayant introduit une demande d'aide pour les biens sinistrés.

En d'autres termes, même si l'arrêté du Gouvernement du 28 juillet 2021 a délimité l'étendue géographique de la calamité d'une manière très large, les zones géographiques touchées au sein de ces communes, compte tenu des biens sinistrés, sont beaucoup plus limitées.

Il suit de ce qui précède que le projet ne permet pas de garantir le respect des articles 10 et 11 de la Constitution.

Il s'impose dès lors, dans le respect de ces dispositions constitutionnelles, de fixer des critères qui permettront de déterminer avec précision les zones géographiques au sein des communes qui sont effectivement touchées par les calamités afin de garantir que le lien causal entre ces dernières et les travaux destinés à être réalisés dans les zones effectivement touchées par ces calamités est établi et, partant, que la différence de traitement entre ceux qui peuvent bénéficier d'une dispense de permis ou de l'intervention d'un architecte et ceux qui n'en bénéficient pas repose sur des critères pertinents au regard de l'objectif poursuivi.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article D.IV.1, § 2, alinéa 1er, 1° et 3°, du Code du Développement territorial.

Il convient dès lors de remplacer les mots « articles D.IV.1, § 2, 1° et R.IV.1-1 » par les mots « articles D.IV., § 2, alinéa 1er, 1° et 3° » à l'alinéa 1er et d'omettre l'alinéa 2. S'agissant de l'omission des mots « et R.IV.1-1 », il est renvoyé à l'observation n° 2.

[2] La note au Gouvernement ne contient aucune réponse à cette remarque.

‡ LW-CFIVPGBCC-HAAJAUQ‡

2. Dès lors que la partie réglementaire du Code du Développement territorial est modifiée par le projet, il y a lieu de la viser en remplaçant l'alinéa 2 du préambule par le visa suivant :

« Vu le Code du Développement territorial (partie réglementaire) » [3].

3. Les avis de l'Union wallonne des entreprises et d'Inter-Environnement Wallonie, visés aux alinéas 6 et 7 du préambule, ne sont pas obligatoires.

Il convient donc de les mentionner après l'indication des formalités obligatoires et de remplacer le mot « Vu » par le mot « Considérant » [4].

4. Il convient d'énoncer les motifs qui ont justifié le recours à la procédure d'urgence (alinéas 11 à 19 du préambule) avant la mention de l'avis du Conseil d'État [5].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Pierre VANDERNOOT

[3] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 30.

[4] *Ibidem*, recommandation n° 35.

[5] *Ibidem*, recommandation n° 36.2 et formule F 3-5-3.

‡ LW-CFIVPGBCC-HAAJAUQ‡