**739** (2016-2017) — N° 2

# PARLEMENT WALLON

SESSION 2016-2017

17 MARS 2017

# PROPOSITION DE DÉCRET

**modifiant l'article 1er du décret de la Région wallonne du 20 juillet 2016 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 ***

déposée par

MM. Fourny, Stoffels, Mme Géradon,
MM. Baurain, Denis et Mme Waroux

# AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

4e session de la 10e législature
* Voir Doc. **739** (2016-2017) – N° 1

site internet : www.parlement-wallonie.be
courriel : courriel@parlement-wallonie.be

ROYAUME DE BELGIQUE

# AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT

61.006/4

Le 16 février 2017, 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 une proposition de décret « modifiant l'article 1er du décret de la Région wallonne du 20 juillet 2016 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., 2016-2017, n° 739/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 16 mars 2017. La chambre était composée de Pierre Liénardy, président de chambre, Martine Baguet et Bernard Blero, conseillers d'État, et Anne-Catherine Van Geersdaele, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mars 2017.

*

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 de la proposition (*), 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, la proposition appelle les observations suivantes.

## Observation préalable

La proposition de décret à l'examen se présente comme tendant à modifier l'article 1er du décret du 20 juillet 2016 « 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, du Patrimoine et formant le Code du développement territorial ».

L'article 1er du décret du 20 juillet 2016 a pour seul objet d'établir le texte du Code du développement territorial (en abrégé, ci-après, « CoDT »).

Aussi, les modifications qu'il est envisagé d'apporter à ce texte peuvent et doivent se présenter comme étant, non pas des modifications de l'article 1er du décret du 20 juillet 2016 mais plus simplement, des modifications du Code du développement territorial.

## Dispositif

### Articles 1er et 2

1. Selon les termes des développements de la proposition de décret à l'examen, celle-ci tend à établir un régime de « grand pardon » ou d'« amnistie » pour des actes et des travaux exécutés en infraction avant une date déterminée.

À cette fin, elle énonce en règle que les actes et les travaux exécutés avant la date qu'elle fixe « sont irréfragablement présumés conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ».

Dans son principe, ce régime n'appelle pas d'objection.

Il doit toutefois être revu pour tenir compte de ce qui suit :

a) Selon la proposition de décret, le régime envisagé s'appliquerait à des actes ou à des travaux exécutés avant le 1er mars 1998.

À propos du choix de cette date, les développements contiennent l'explication suivante :

« La date du 1er mars 1998 correspond à la date de l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 modifiant le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine qui constituait, avant la réforme instituant le CoDT, la modification la plus importante. En effet, ce décret a réformé tout le droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de sorte que l'on pourrait parler de « nouveau code wallon » ».

Cette explication ne suffit pas à justifier, au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, le choix du 1er mars 1998 comme étant la date pivot pour l'application du régime envisagé.

En effet, la référence qui est faite à la date de l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 ne pourrait être tenue pour pertinente que s'il était établi que ce décret a inséré dans l'ordonnancement juridique des dis-

(*) S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

positions nouvelles dont le contenu propre est de nature à justifier aujourd'hui l'adoption du régime envisagé par les auteurs de la proposition, eu égard à l'objet de celle-ci et aux objectifs qu'elle poursuit (1).

Les développements de la proposition, qui, en substance, se limitent à souligner l'importance du décret du 27 novembre 1997 dans l'évolution du droit wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, formulent des considérations trop générales pour que l'on puisse admettre qu'il est satisfait à cette condition.

b) En présumant conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme les actes et les travaux exécutés avant le 1er mars 1998, la proposition de décret a notamment pour effet de régulariser des actes ou des travaux exécutés sans le permis requis (2).

Parmi ces actes et ces travaux, il en est qui correspondent à des projets pour lesquels 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 a, entre-temps, été remplacée par 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 » – imposait qu'ils soient soumis à une procédure de demande d'autorisation impliquant un processus d'évaluation des incidences sur l'environnement ou chargeait les États membres de déterminer, en respectant diverses règles, s'ils devaient l'être.

Aussi, la question se pose de savoir si, en ce qui concerne les actes et les travaux entrant dans le champ d'application de la directive 85/337/CEE et qui ont été réalisés depuis la date ultime à laquelle il incombait aux États membres de se conformer à cette directive – à savoir le 3 juillet 1988 (3) –, la proposition de décret est admissible au regard du droit de l'Union européenne.

Dans un arrêt dans lequel était en cause une disposition de droit autrichien qui considérait comme autorisés en vertu de la loi des projets dont l'autorisation ne pouvait plus faire l'objet d'un recours, la Cour de justice de l'Union européenne a déclaré ceci :

« 36. Le droit de l'Union ne s'oppose pas à ce que les règles nationales permettent, dans certains cas, de régulariser des opérations ou des actes irréguliers au regard de celui-ci. Une telle possibilité est toutefois subordonnée à la condition qu'elle n'offre pas aux intéressés l'occasion de contourner les règles du droit de l'Union ou de se dispenser de les appliquer et donc qu'elle demeure exceptionnelle (arrêt du 3 juillet 2008, Commission/Irlande, C-215/06, EU:C:2008:380, point 57).

37. Partant, la Cour a jugé qu'une législation qui donne à un permis de régularisation, qui peut être délivré en dehors même de toutes circonstances exceptionnelles, les mêmes effets que ceux attachés à une autorisation d'urbanisme méconnaît les exigences de la directive 85/337. En effet, les projets pour lesquels une évaluation des incidences sur l'environnement est requise doivent, en vertu de l'article 2, paragraphe 1, de cette directive, être identifiés puis soumis, avant l'octroi de l'autorisation et, en conséquence, nécessairement avant d'être réalisés, à une demande d'autorisation et à ladite évaluation (arrêt du 3 juillet 2008, Commission/Irlande, C-215/06, EU:C:2008:380, point 61).

38. Il en va de même d'une mesure législative […] qui semble permettre […], sans même imposer d'évaluation ultérieure, et en dehors de toutes circonstances exceptionnelles particulières, qu'un projet qui aurait dû faire l'objet d'une évaluation des incidences sur l'environnement, au sens de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337, soit réputé avoir fait l'objet d'une telle évaluation » (4).

Au vu de l'enseignement de cet arrêt, et compte tenu du fait que la proposition de décret, qui régularise de manière générale et indifférenciée tous les actes et travaux exécutés avant le 1er mars 1998, ne peut raisonnablement être considérée comme reposant sur des circonstances exceptionnelles particulières, il y a lieu d'observer qu'en l'état, elle méconnaît le droit de l'Union européenne en ce qu'elle s'applique aux actes et aux travaux qui remplissent la double condition d'entrer dans le champ d'application de la directive 85/337/CEE et d'avoir été réalisés depuis le 3 juillet 1988.

2. En ce qui concerne les actes et les travaux pour lesquels l'article D.VII.1er*bis*, alinéa 2, du CoDT proposé prévoit que la présomption de conformité au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne s'applique pas, la proposition doit être revue pour tenir compte des observations suivantes :

a) Le 1° de la disposition à l'examen vise les « actes et travaux qui ne sont pas conformes à la destination de la zone du plan de secteur sur laquelle ils se trouvent ».

Il ne peut être perdu de vue que certains actes ou travaux ne peuvent être considérés comme conformes à la

(1) Comparer avec la référence à la date de l'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 « organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme », que font, d'une part, l'article D.VII.1, §1er, 3°, du CoDT pour déterminer la date d'exécution de travaux sans le permis requis ou en méconnaissance de celui-ci, à partir de laquelle le maintien desdits travaux est constitutif d'une infraction, et, d'autre part, l'article 4.2.14, §1er, du Code flamand de l'aménagement du territoire pour fixer la date d'édification des constructions existantes avant laquelle celles-ci sont réputées autorisées pour l'application de ce code. La date d'entrée en vigueur de la loi du 29 mars 1962 est pertinente pour justifier l'application des dispositions en question, en raison du fait que le maintien de travaux irréguliers au regard de la législation relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire n'a été érigé en infraction de manière certaine que par la loi du 29 mars 1962 et pour des constructions érigées après l'entrée en vigueur de celle-ci (sur cette question, lire J. van Ypersele et M. Boes, « Infractions d'urbanisme : quelques réflexions sur l'évolution de leur champ d'application depuis la loi du 29 mars 1962 à nos jours », in Le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, sous la direction de M. Delnoy, Ch.H. Born et N. Van Damme, Limal, Anthemis, 2013, pp. 201 et sv., nos 10, 34 et 59)

(2) Le commentaire de l'article 2 indique qu'expressément qu'en faisant état du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, la proposition vise, entre autres, les permis. Il en déduit que la proposition consacre une « présomption de permis ».

(3) Selon son article 15, §1er, la directive 85/337/CEE imposait aux États membres l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de trois ans à compter de sa notification, laquelle est intervenue le 3 juillet 1985.

(4) C.J.U.E., (1e ch.), 17 novembre 2016, (Stadt Wiener Neustadt), C-348/15, E.U.:C:2016:882.

destination de la zone du plan de secteur qu'à des conditions déterminées, pour lesquelles le point de savoir si elles sont remplies implique normalement l'adoption d'une décision de l'autorité prise dans le cadre de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation. Ainsi en va-t-il, par exemple, pour les activités non résidentielles qui ne sont admissibles en zone d'habitat que pour autant qu'elles « ne mettent pas en péril la destination principale de la zone » et qu'elles « soient compatibles avec le voisinage » ([5]).

La section de législation se demande si – et, si oui, comment – le 1° de la disposition à l'examen est appelé à s'appliquer dans de telles hypothèses.

b) Au 2°, il est fait état des « actes et travaux qui consistent à créer un ou plusieurs logements ».

Selon le commentaire des articles, c'est pour « lutter contre les « marchands de sommeil » » que les auteurs de la proposition entendent éviter que les actes et les travaux cités ne bénéficient de la présomption qu'envisage celle-ci.

L'objectif poursuivi est légitime.

Il peut toutefois paraître disproportionné, et incompatible avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, de viser à cette fin de manière indifférenciée tous types d'actes ou de travaux consistant à créer un ou plusieurs logements.

c) Au 3°, le texte vise les actes et les travaux qui ont été réalisés dans deux catégories de milieux protégés par ou en vertu de la loi du 12 juillet 1973 « sur la conservation de la nature », à savoir les sites Natura 2000 et les réserves naturelles.

([5]) Article D.II.24 du CoDT.

N'y a-t-il pas lieu, pour éviter toute atteinte aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, de viser les actes et les travaux réalisés dans tous les milieux protégés par ou en vertu de la loi du 12 juillet 1973 ([6])?

d) Selon le 6°, la présomption de conformité au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne s'applique pas « aux actes et travaux ayant fait l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction au moment de l'entrée en vigueur du présent code » ([7]).

Il conviendrait, pour éviter toute atteinte aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination ainsi que de la séparation des pouvoirs, de viser aussi l'hypothèse où une décision judiciaire non précédée d'un procès-verbal de constat d'infraction et passée en force de chose jugée a, avant l'entrée en vigueur du CoDT, constaté la non-conformité d'actes ou de travaux à des règles du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Le Greffier, Le Président,

A.-C. Van Geersdaele P. Liénardy

([6]) Ce qui, outre les sites Natura 2000 et les réserves naturelles, viserait notamment aussi les sites candidats au réseau Natura 2000 et les réserves forestières.

([7]) Au passage, on relève qu'il serait préférable de remplacer les mots « au moment de » par le mot « avant ».