739 (2016-2017) — N° 7

PARLEMENT WALLON

SESSION 2017-2018

26 OCTOBRE 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

RAPPORT

présenté au nom de la Commission de l'environnement,
de l'aménagement du territoire et des travaux publics

par

MM. Arens et Lecerf

5e session de la 10e législature
* Voir Doc. **739** (2016-2017) — Nos 1 à 6
CRIC (2016-2017) — Nos 172, 176, 185
CRAC (2016-2017) — Nos 172, 176, 185
CRIC (2017-2018) — No 26
CRAC (2017-2018) — No 26

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

Mesdames,

Messieurs,

Votre Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des transports s'est réunie le vendredi 5 mai 2017, le lundi 15 mai, le jeudi 18 mai 2017 et la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des travaux publics, le jeudi 26 octobre 2017, afin d'examiner la 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 (Doc. 739 (2016-2017) – No 1) ([1]).

([1]) *Ont participé aux travaux* : MM. Culot, Denis, Dermagne (Art. 47.4), Dodrimont, Lecerf (Rapporteur), Lenzini, Maroy, Mme Moinnet (Présidente), M. Stoffels, Mme Waroux.

Ont assisté aux travaux : M. Arens (Rapporteur), Mme Baltus-Möres, M. Baurain, Mmes De Bue, Defraigne, Géradon, MM. Godfriaux (Art. 47.3), Fourny (Art. 47.4), Henry, P. Prévot (Art. 47.4), Puget, Mme Ryckmans, MM. Sampaoli, Wahl (Art. 47.3).
M. Di Antonio, Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du Territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings.

I. EXPOSÉ DE M. FOURNY, COAUTEUR DE LA PROPOSITION DE DÉCRET

Le jeudi 18 mai 2017, en suite d'auditions menées le lundi 15 mai (annexe), **M. Fourny** expose que la proposition de décret à l'examen a pour objet de mettre en place un mécanisme de présomption irréfragable de conformité de certains actes et travaux réalisés avant le 1er mars 1998 et qui n'ont pas fait l'objet de poursuites pénales ou civiles, appelé communément « amnistie urbanistique », tandis que certains actes énumérés limitativement ne peuvent en bénéficier.

Il rappelle que selon l'article D.VII.1, §1er, 3°, du CoDT, une infraction urbanistique réalisée après le 21 avril 1962 peut être imputée aux propriétaires successifs ou ayants droit du bien auquel elle se rapporte, quand bien même ceux-ci seraient de bonne foi.

Il rappelle que de nombreux acteurs ont dénoncé cette situation et ont appelé le monde politique à prendre des mesures dans ce sens.

Par ailleurs, il indique que la Région flamande a mis partiellement en oeuvre cette loi dite du « Grand Pardon ».

Pour le reste, le commissaire s'en réfère au développement de la proposition.

En suite de la séance plénière du 15 février 2017, un avis du Conseil d'État a été remis. Celui-ci indique que dans son principe, le régime proposé n'appelle pas d'objection. Quant aux remarques qui ont été émises par celui-ci, le commissaire propose plusieurs amendements.

Deux remarques ne sont pas rencontrées par le dépôt de ces amendements et il explique ce choix.

Premièrement, le Conseil d'État critique le choix de la date pivot retenue dans le texte, à savoir celle du 1er mars 1998. Le député répond que le décret du 27 novembre 1997 a opéré une importante codification de la législation relative à l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, notamment en matière d'infractions et de sanctions urbanistiques. Il cite à ce propos l'ouvrage de référence de Michel Delannoy. Il insiste par ailleurs en précisant qu'il s'agit d'une date suffisamment ancienne pour permettre aux autorités compétentes d'agir pour mettre fin aux infractions et tient compte des archives communales qui ne sont pas toujours disponibles pour des dates antérieures. Enfin, pour rédiger cette proposition, le commissaire affirme s'être inspiré d'une note d'observation relative au CoDT du 14 juin 2013 rédigée par de grands spécialistes en la matière, comprenant en annexe 2 une suggestion de loi formulée par le Conseil d'État.

La deuxième remarque formulée par le Conseil d'État qui ne sera pas rencontrée par le dépôt d'un amendement concerne la critique quant au respect de la directive 85/337/CEE relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Dans deux annexes reprises dans cette directive sont énumérés des projets qui doivent ou peuvent faire l'objet d'une étude d'incidence. Or, l'ensemble des projets cités sont des projets pour lesquels un permis d'environnement est requis en application du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et de ses arrêtés d'exécution. Dans la mesure où la présomption de conformité mise en place par la présente proposition de décret ne concerne que l'aspect urbanistique des actes et travaux, elle ne remet pas en cause l'obligation de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement des projets visés par la directive sur la base de la législation environnementale. De plus, elle ne porte pas préjudice à l'application de la Police de l'environnement.

Quant à la critique émise sur la deuxième exception au mécanisme de présomption, la création d'un ou plusieurs logements, le député relève qu'il n'y a pas d'hiérarchie de normes entre différents articles de la Constitution, puisque si les articles 10 et 11 de celle-ci consacre le principe d'égalité et de non-discrimination, l'article 23 consacre le droit à chacun à un logement décent.

Pour les critiques plus ponctuelles, le député proposera des amendements afin de rencontrer les critiques formulées par le Conseil d'État.

Il indique que d'autres amendements seront encore rédigés afin d'améliorer le texte à l'examen.

II. DISCUSSION GÉNÉRALE

Le 18 mai 2017, **M. Henry** s'interroge sur l'applicabilité du système instauré par la proposition de décret, étant entendu que le principe de l'amnistie générale sera instauré pour les actes et travaux antérieurs au 21 avril 1962, un autre principe d'amnistie pour les actes et travaux exécutés entre cette date et le décret du 1er mars 1998. Il souligne la complexité du mécanisme.

Par ailleurs, il relève que cela pourrait provoquer des situations surréalistes dans la mesure où le CoDT entrera en vigueur le 1er juin 2017 et que la proposition à l'examen pourrait entrer en vigueur à une date ultérieure.

Enfin, il ne comprend pas la justification du choix de la date pivot du 1er mars 1998, à l'instar du Conseil d'État.

M. Fourny répond que les choix de la date et de l'amnistie partielle ont été opérés afin de lutter contre les marchands de sommeil. De plus, il souligne qu'il n'est pas pensable, compte tenu de l'évolution des législations en matière de zonage, en matière d'environnement, de permettre la régularisation de constructions dans des zones qui ne sont pas éligibles.

Des amendements n° 1 à 10 (Doc. 739 (2016-2017) ont été déposés par Monsieur Fourny, Madame Moinnet, Messieurs Dodrimont et Lecerf.

Le 26 octobre 2017, le commissaire dépose des amendements, rédigés en suite de discussions en réunion de travail et de l'avis du Conseil d'État.

Amendements n°1 à 10 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 4) déposés par Monsieur Fourny, Madame Moinnet, Messieurs Dodrimont et Lecerf

Le primo-signataire des amendements indique qu'il s'agit d'amendements techniques visant à répondre aux critiques émises par la Haute instance juridictionnelle, visant à assurer une lecture plus claire et juridiquement parfaite.

Plus particulièrement, il souhaite développer l'amendement n° 10 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 4).

Celui-ci vise à instaurer une récurrence de la prescription introduite pour les actes et travaux antérieurs au 1er mars 1998. En effet, afin de ne pas devoir revoir la législation ultérieurement, il entend établir une prescription de 20 ans courant à partir du 1er mars 2018.

L'auteur explique que cela assurera plus de sécurité juridique.

M. Stoffels est d'avis qu'il s'agit alors d'une amnistie et non d'une prescription. Par ailleurs, il décèle une contradiction opérée, alors, entre les articles D.VII.1 et D.VII.2, si l'amendement devait être adopté, qui pourrait alors entrer en conflit avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

M. le Ministre indique que l'amnistie est établie pour les actes et travaux antérieurs à la date du 1er mars 1998 et d'une prescription après 20 ans, à partir du 1er mars 2018.

M. Fourny opine et indique que cet amendement vise justement à rencontrer les inquiétudes émises par M. Stoffels.

M. Henry exprime ses inquiétudes quant à la stabilité juridique et quant à la praticabilité du dispositif pour les acteurs de terrain.

M. Fourny lui rétorque que les acteurs de terrain sont demandeurs d'une telle disposition.

M. Dodrimont partage cet avis.

Sous-amendement (Doc. 739 (2016-2017) – N° 6) déposé par Messieurs Stoffels, Denis et Patrick Prévot

Après avoir pris le temps utile à l'analyse des amendements déposés, M. Stoffels propose des amendements en vue de stabiliser juridiquement la proposition et les amendements à l'examen. Sur l'amendement n°10 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 4), il estime nécessaire de fixer une date à laquelle la date des 20 ans fixant la prescription est écoulée et de pouvoir solliciter de la part de l'administration communale un document pouvant le certifier auprès des notaires.

Amendement n° 1 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 5) déposé par Messieurs Stoffels, Denis et Patrick Prévot

M. Stoffels explique que l'amendement vise à insérer un article 2*bis* qui va ajouter à l'article D.VII.16 du CoDT, après les mots « sans suite », les mots « sauf pour les infractions reprises à l'article D.VII.1*bis*, alinéa 2 ». Cet article correspond à l'amendement de la majorité qui prévoit les travaux pour lesquels la présomption d'amnistie ne fonctionne pas encore. L'article D.VII.16 énonce que le procureur du Roi, s'il n'a pas donné suite endéans un certain délai, il est réputé classer le dossier sans suite. Il s'agit d'une référence au document de la majorité et aux travaux repris à l'article D.VII.1*bis*, alinéa 2.

M. Fourny indique qu'il ne peut être imposé au Parquet de poursuivre ou non les infraction , à partir du moment où un procès-verbal a été dressé. Il apprécie en âme et conscience.

M. Stoffels rétorque que sa proposition était de ne pas permettre un classement sans suite de ces dossiers de manière automatique.

M. Fourny répond qu'il appartiendra à la partie demanderesse de se substituer au Parquet et de citer directement.

Amendement n° 2 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 5) déposé par Messieurs Stoffels, Denis et Patrick Prévot

Le deuxième amendement vise à insérer un article 2*ter* se rapportant référence à l'article D.VII.19 afin d'y insérer les mots « s'il s'agit d'infraction concernant des actes et travaux repris à l'article D.IV.3 du Code du Développement territorial ». Il s'agit des actes et travaux de minime importance. S'il s'agit d'infractions relatives à ces travaux, le montant cité à l'alinéa précédent serait divisé par deux. Il est considéré par **M. Stoffels** que pour les actes et

travaux de minimes importances, le montant de l'amende devrait être proportionnel à l'importance de l'infraction.

M. Fourny répond que l'article D.VII.19 répond aux préoccupation de M. Stoffels et qu'il appartiendra aux tribunaux ou aux juridictions administratives d'apprécier le montant de l'amende devant être fixé.

Amendement n° 3 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 5) déposé par Messieurs Stoffels, Denis et Patrick Prévot

M. Stoffels explique que cet amendement vise à insérer un article 2*quater* dans la proposition du décret modifiant l'article D.VII.20, §1, afin d'insérer *in limine* les mots « les infractions citées à l'article D.VII.1 peuvent faire l'objet d'un permis de régularisation à l'exception des infractions reprises à l'article D.VII.1*bis*, alinéa 2, ». En effet, il est d'avis que s'ils sont considérés comme étant suffisamment graves pour que l'amnistie ne fonctionne pas, il ne faudrait pas qu'ils puissent faire l'objet d'une procédure de régularisation administrative. Le seul suivi dans ce cas doit être réservé à une décision d'un tribunal, soit pénal soit civil.

M. Fourny répond que les situations doivent être appréciées au cas par cas. Il n'existe pas de mode dérogatoire en cas de procédure de régularisation. La procédure normale trouve à s'appliquer.

M. Stoffels explique qu'il entend par là vouloir établir une justice sociale selon que le contrevenant dispose ou non des moyens visant à régulariser ou non sa situation.

M. Fourny rétorque qu'il revient au Parquet de dresser un dossier : il y a la voie pénale et la réparation civile. Considérer que le fait de payer l'amende entraîne réparation est contraire à la réalité. La réparation s'effectue au niveau civil. La remise en état, elle, intervient par le biais d'une nouvelle demande de permis d'urbanisme qui est accordée, ou alors un accord qui intervient entre le contrevenant et le fonctionnaire délégué acté à l'audience et qui est acté dans le cadre de cette procédure.

Amendement n° 4 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 5) déposé par Messieurs Stoffels, Denis et Patrick Prévot

M. Stoffels indique que cet amendement vise à insérer un article 2*quinquies* relatif à l'article D.VII.20, §2. Un alinéa 2 y serait introduit afin de prévoir que « la demande de permis de régularisation est traitée selon les articles du dispositif du Titre II du Livre IV du présent code relatif au permis d'urbanisme et permis d'urbanisation ». Il entend répondre à une remarque du Conseil d'État stipulant qu'un permis de régularisation ne doit pouvoir être obtenu plus facilement qu'un permis d'urbanisme. Si le permis d'urbanisme impose une enquête publique, le permis de régularisation l'impose aussi.

M. Fourny indique que cette disposition est intégrée dans l'amendement n° 8 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 4), en ce que la responsabilité relève du cédant et que si celui-ci a commis un faux, il est sujet à des poursuites pénales.

M. Henry déplore que le CoDT, entré en vigueur le 1er juin 2017, soit déjà modifié de manière aussi fondamentale. Il estime qu'il est problématique d'avoir établi une liste des actes et travaux qui pourraient bénéficier de la prescription ou de l'amnistie. Par ailleurs, il relève que la disposition est sujette à interprétation et que cela avait été critiqué par le Conseil d'État.

III. EXAMEN ET VOTES DES ARTICLES

L'amendement n°1 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 3) est retiré par ses auteurs.

L'amendement n°1 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 4) déposé par Monsieur Fourny, Madame Moinnet, Messieurs Dodrimont et Lecerf visant à modifier le titre de la proposition de décret est adopté à l'unanimité des membres.

Article 1er

L'amendement n°2 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 4) déposé par Monsieur Fourny, Madame Moinnet, Messieurs Dodrimont et Lecerf visant à remplacer l'article 1er est adopté à l'unanimité des membres.

Article 2

Les amendements n°3 à 6 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 3) déposés par Messieurs Fourny et Stoffels sont retirés par leurs auteurs.

L'amendement n°3 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 4) déposé par Monsieur Fourny, Madame Moinnet, Messieurs Dodrimont et Lecerf est adopté à l'unanimité des membres.

L'amendement n°4 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 4) déposé par Monsieur Fourny, Madame Moinnet, Messieurs Dodrimont et Lecerf est adopté par 7 voix et une abstention.

L'amendement n°5 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 4) déposé par Monsieur Fourny, Madame Moinnet, Messieurs Dodrimont et Lecerf est adopté à l'unanimité des membres.

L'amendement n°6 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 4) déposé par Monsieur Fourny, Madame Moinnet, Messieurs Dodrimont et Lecerf est adopté à l'unanimité des membres.

L'amendement n°7 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 4) déposé par Monsieur Fourny, Madame Moinnet, Messieurs Dodrimont et Lecerf est adopté par 7 voix contre 1.

L'article 2 tel qu'amendé est adopté par 7 voix et 1 abstention.

L'amendement n°1 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 5) déposé par Messieurs Stoffels, Denis et Patrick Prévot visant à insérer un article 2*bis* est rejeté par 6 voix contre 2.

L'amendement n°2 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 5) déposé par Messieurs Stoffels, Denis et Patrick Prévot visant à insérer un article 2*ter* est rejeté par 6 voix contre 2.

L'amendement n°3 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 5) déposé par Messieurs Stoffels, Denis et Patrick Prévot visant à insérer un article 2*quater* est rejeté par 6 voix contre 2.

L'amendement n°4 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 5) déposé par Messieurs Stoffels, Denis et Patrick Prévot visant à insérer un article 2quinquies est rejeté par 6 voix contre 2.

Article 3

L'amendement n°7 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 3) déposé par Messieurs Fourny et Stoffels a été retiré par ses auteurs. L'amendement n°8 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 4) déposé par Monsieur Fourny, Madame Moinnet, Messieurs Dodrimont et Lecerf est adopté à l'unanimité des membres.

L'article 3 tel qu'amendé est adopté par 7 voix et 1 abstention.

L'amendement n°2 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 3) déposé par Messieurs Fourny et Stoffels est retiré par ses auteurs.

L'amendement n°9 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 4) déposé par Monsieur Fourny, Madame Moinnet, Messieurs Dodrimont et Lecerf visant à insérer un article 4 est adopté par 7 voix et 1 abstention.

Le sous-amendement (Doc. 739 (2016-2017) – N° 6) déposé par Messieurs Stoffels, Denis et Patrick Prévot visant à modifier l'amendement n°10 (Doc. 739 (2016-2017) N° 4) est rejeté par 6 voix contre 2.

L'amendement n°10 (Doc. 739 (2016-2017) – N° 4) déposé par Monsieur Fourny, Madame Moinnet, Messieurs Dodrimont et Lecerf visant à insérer un article 5 est adopté par 7 voix et 1 abstention.

IV. VOTE SUR L'ENSEMBLE

L'ensemble de la proposition de décret tel qu'amendé est adopté à l'unanimité des membres.

V. RAPPORT

À l'unanimité des membres, il a été décidé de faire confiance à la Présidente et aux Rapporteurs pour l'élaboration du rapport.

Les Rapporteurs,

J. Arens

P. Lecerf

La Présidente,

I. Moinnet

TEXTE ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

PROPOSITION DE DÉCRET

modifiant l'article D.IV.99 et le Livre VII du Code du Développement territorial en vue d'y insérer un article D.VII.1*bis* instaurant une présomption de conformité urbanistique pour certaines infractions

Article 1er

« Dans le Livre VII du Code du Développement territorial, il est inséré un Chapitre 1er*bis* rédigé comme suit :

« Chapitre 1er*bis* - Les actes et travaux présumés conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ». ».

Art. 2

Dans le chapitre 1er*bis* du Livre VII *sub* article 1er du même décret, il est inséré un article D.VII. 1er*bis* rédigé comme suit :

« Art. D.VII.1er*bis*. Les actes et travaux réalisés ou érigés avant le 1er mars 1998 sont irréfragablement présumés conformes au droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Cette présomption ne s'applique pas :

1° aux actes et travaux qui ne sont pas conformes à la destination de la zone du plan de secteur sur laquelle ils se trouvent, sauf s'ils peuvent bénéficier d'un système dérogatoire sur la base soit de la réglementation en vigueur lors de l'accomplissement des actes et travaux soit d'une réglementation ultérieure entrée en vigueur avant le 1er mars 1998;

2° aux actes et travaux qui consistent à créer un ou plusieurs logements après le 20 août 1994;

3° aux actes et travaux réalisés au sein d'un site reconnu par ou en vertu de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature;

4° aux actes et travaux réalisés sur un bien concerné par une mesure de protection du patrimoine;

5° aux actes et travaux pouvant faire l'objet d'une incrimination en vertu d'une autre police administrative;

6° aux actes et travaux ayant fait l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction ou d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée constatant la non-conformité d'actes et travaux aux règles du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme avant l'entrée en vigueur du présent Code. ».

Art. 3

Dans l'article D.IV.99, §1er, *sub* article 1er du même décret, l'alinéa 1er est complété par un 5° rédigé comme suit :

« 5° sur la base de la déclaration du cédant, de la date de réalisation des derniers travaux soumis à permis et relatifs au bien concerné. ».

Art. 4

Dans l'article D.VII.l, §1er, 3°, du Code du Développement territorial, les mots « sans préjudice de l'article D.VII.l*bis*, » sont insérés avant les mots « le maintien des travaux exécutés après le 21 avril 1962 ».

Art. 5

Dans l'article D.VII.l du Code du Développement territorial, il est inséré deux paragraphes rédigés comme suit :

« §2/1. Le maintien des actes et travaux autres que ceux visés à l'article D.VII.l, §2, et réalisés sans le permis qui était requis ou en méconnaissance de celui-ci n'est pas constitutif d'une infraction au terme d'un délai de vingt ans après l'achèvement des actes et travaux.

§2/2. Les paragraphes 2 et 2/1 ne s'appliquent pas aux actes et travaux ayant fait l'objet d'un procès-verbal de constat d'infraction ou d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée constatant la non-conformité d'actes et travaux aux règles du droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme avant l'entrée en vigueur du présent Code. ».

AUDITIONS DU 15 MAI 2017

AUDITION DE MM. KRAEWINKELS, SUBSTITUT DU PROCUREUR GÉNÉRAL À LIÈGE ET STOKIS, DIRECTEUR DE LA DIRECTION EXTÉRIEURE HAINAUT 2 DE LA DIRECTION GÉNÉRALE OPÉRATIONNELLE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DU LOGEMENT, DU PATRIMOINE ET DE L'ÉNERGIE (DGO4)

En application de la décision du Bureau du 13 juillet 2017, le rapport d'audition établi par une commission ou un comité reproduit le contenu du ou des comptes rendus intégraux de l'audition ou des auditions concernées.

Le compte rendu des auditions est consultable via ce lien : http://nautilus.parlement-wallon.be/Archives/2016_2017/CRIC/cric176.pdf, pp. 5 à 21.