# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 23 juin 2010 (Belgique). RG 70/2010

* Date : 23-06-2010
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20100623-1
* Numéro de rôle : 70/2010

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet du recours et procédure
Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 21 avril 2009 et parvenue au greffe le 22 avril 2009, un recours en annulation du décret de la Région wallonne du 3 avril 2009 « ratifiant le permis d'urbanisme délivré pour la construction de la jonction ' Parc-Sud ' du métro léger de Charleroi en application du décret du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général » (publié au Moniteur belge du 16 avril 2009) a été introduit par la ville de Charleroi, représentée en application de l'article L1242-2 du Code wallon de la démocratie locale par les personnes suivantes, et par les personnes suivantes agissant en leur nom propre : André Lierneux, demeurant à 6000 Charleroi, Quai de Brabant 25, Jean-Noël Lorsignol, demeurant à 6000 Charleroi, rue du Pont Neuf 3, Henri Prevot, demeurant à 6000 Charleroi, rue de Marcinelle 91, Paul Catoir, demeurant à 6000 Charleroi, rue du Collège 9, Jean-Claude Nackers, demeurant à 6032 Charleroi, rue Hector Denis 83, et Alain Pelgrims, demeurant à 6032 Charleroi, rue du Mayeuri 18/55.
La demande de suspension du même décret, introduite par les mêmes parties requérantes, a été rejetée par l'arrêt n° 126/2009 du 16 juillet 2009, publié au Moniteur belge du 14 octobre 2009.
(...)
II. En droit
(...)
B.1. Le recours en annulation est dirigé contre le décret du 3 avril 2009 « ratifiant le permis d'urbanisme délivré pour la construction de la jonction ' Parc-Sud ' du métro léger de Charleroi en application du décret du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général » (ci-après : le décret du 3 avril 2009).
L'article unique de ce décret dispose :
« Le permis d'urbanisme délivré le 18 février 2009 par arrêté ministériel à la Société régionale wallonne du Transport (SRWT) et relatif à la construction de la jonction ' Parc-Sud ' du métro léger de Charleroi (MLC) avec construction d'un pont sur la Sambre, d'une ligne jusqu'à la gare du sud et d'un rond-point (Olof Palme), est ratifié ».
B.2.1. Le 11 décembre 2006, un permis d'urbanisme a été délivré à la Société régionale wallonne du Transport (SRWT) en vue de finaliser la boucle du métro entourant la ville de Charleroi.
B.2.2. Ce permis a fait l'objet d'une demande de suspension et d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, introduits par des commerçants de la ville de Charleroi, particuliers et sociétés, dont les trois premiers requérants individuels dans le cadre de l'actuelle procédure.
Etaient notamment critiquées devant le Conseil d'Etat des lacunes de l'étude d'incidences et l'absence de prise en compte des objections soulevées dans le cadre de l'enquête publique.
La demande de suspension a été rejetée par l'arrêt n° 185.702 du 14 août 2008, pour défaut de démonstration du préjudice grave difficilement réparable.
Dans le cadre de la procédure en annulation, le premier auditeur a, dans son rapport déposé le 21 janvier 2009, estimé fondé le premier moyen pris de la violation de l'article 129 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : CWATUP), en ce que la délibération du conseil communal précédant la délivrance du permis attaqué n'aurait pas pris en compte certaines variantes du projet; il n'a par conséquent pas examiné les autres moyens.
B.2.3. Parallèlement à ce recours, les six requérants individuels dans le cadre de l'actuelle procédure ont introduit devant le Tribunal de première instance de Charleroi, au nom de la ville de Charleroi, en application de l'article L1242-2 du Code wallon de la démocratie locale, une action en cessation environnementale fondée sur l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 « concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement ».
La demande de cessation a été déclarée recevable, mais non fondée, et appel a été interjeté contre cette décision devant la Cour d'appel de Mons.
B.3. Par arrêté ministériel du 18 février 2009, le ministre a retiré la décision du 11 décembre 2006 et octroyé un permis d'urbanisme à la SRWT.
Les travaux préparatoires du décret attaqué expliquent :
« Afin d'éviter, autant que faire se peut, l'arrêt de chantier, l'arrêté ministériel du 18 février 2009 prévoit que le retrait d'acte ne prend effet [qu'à la date de publication] de la ratification du nouveau permis » (Doc. parl., Parlement wallon, 2008-2009, n° 933/2, p. 4).
B.4. Après avoir mentionné le rapport du premier auditeur du Conseil d'Etat concluant à une illégalité formelle du permis délivré le 11 décembre 2006, l'exposé des motifs du décret du 3 avril 2009 explicite comme suit le contexte :
« Le conseil communal de Charleroi a d'initiative délibéré sur les questions de voirie afférentes au présent permis d'urbanisme ce 16 février 2009.
La théorie du retrait des actes administratifs permet à toute autorité administrative de retirer un acte administratif créateur de droits jusqu'à la clôture des débats lorsque celui-ci est attaqué auprès du Conseil d'Etat.
Le conseil communal a corrigé l'illégalité avancée par le premier auditeur du Conseil d'Etat dans son rapport. Dans ces conditions, l'autorité administrative peut procéder au retrait du permis d'urbanisme du 11 décembre 2006 et à la délivrance d'un nouveau permis d'urbanisme ayant le même objet.
Par arrêté ministériel daté du 18 février 2009, le permis d'urbanisme délivré le 11 décembre 2006 est retiré et, à nouveau, délivré sous conditions.
Conformément au décret du 17 juillet 2008, le permis d'urbanisme délivré le 18 février 2009 est donc présenté au Parlement en vue de sa ratification par ce dernier » (Doc. parl., Parlement wallon, 2008-2009, n° 933/1, p. 2).
Le ministre a également exposé :
« L'extension du métro de Charleroi et le développement d'une nouvelle mobilité à Charleroi représentent des investissements de 105 millions d'euros. La fermeture de la boucle constitue à elle seule un investissement de 24,5 millions d'euros, soit près d'un quart de l'investissement global.
Ces investissements participent incontestablement au processus de réduction de la consommation d'énergie et des émissions de CO2, dans lequel la Région wallonne s'est inscrite » (Doc. parl., Parlement wallon, 2008-2009, n° 933/2, p. 3).
B.5. Par arrêt n° 193.238 du 12 mai 2009, le Conseil d'Etat a rejeté le recours en annulation dirigé contre le permis du 11 décembre 2006, en considérant que, compte tenu du décret attaqué, le recours avait « perdu son objet ».
B.6. Le recours en annulation est introduit par six habitants de la ville de Charleroi, agissant, d'une part, en leur nom propre et, d'autre part, au nom de la ville de Charleroi, en application de l'article L1242-2 du Code wallon de la démocratie locale.
L'article L1242-2 du Code wallon de la démocratie locale, qui constitue l'unique disposition de la section intitulée « Exercice par un contribuable des actions en justice appartenant à la commune », dispose :
« Un ou plusieurs habitants peuvent, au défaut du collège communal, ester en justice au nom de la commune, en offrant, sous caution, de se charger personnellement des frais du procès et de répondre des condamnations qui seraient prononcées.
La commune ne pourra transiger sur le procès sans l'intervention de celui ou de ceux qui auront poursuivi l'action en son nom ».
B.7.1. Dans leur premier moyen, pris de la violation de l'article 160 de la Constitution, ainsi que de l'article 19, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, éventuellement combinés avec les articles 10 et 11 de la Constitution, les requérants reprochent au législateur décrétal wallon de priver le Conseil d'Etat de sa compétence.
B.7.2. Dans leur deuxième moyen, pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, combiné avec les articles 1er et 9, paragraphes 2 ou 4, de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, les requérants estiment que le décret attaqué porte atteinte au droit d'accès à la justice en matière d'environnement, en empêchant un recours permettant de contester la légalité quant au fond et quant à la procédure du permis délivré, ou, à tout le moins, méconnaît l'obligation de standstill s'imposant en matière de protection d'un environnement sain.
B.7.3. Le troisième moyen, alléguant une atteinte au droit à un procès équitable et au principe de l'égalité des armes par l'ingérence du pouvoir législatif dans des procédures juridictionnelles pendantes, est pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 9, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus précitée.
B.7.4. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés avec l'article 127 du CWATUP, avec l'article 9 de la Convention d'Aarhus précitée, avec les articles 14 et 17 des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat et avec l'article 1er de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement. Les requérants reprochent au législateur décrétal de créer une discrimination entre les justiciables qui sont concernés par un projet adopté selon la procédure de l'article 127 du CWATUP et ceux qui sont concernés par un projet autorisé selon cette procédure, consolidée par le législateur décrétal.
B.8.1. Comme son intitulé l'indique, le décret du 3 mars 2009 a été adopté en application du décret du 17 juillet 2008 « relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général » (ci-après : le décret du 17 juillet 2008).
B.8.2. Le décret attaqué est l'un des trois décrets qui, à ce jour, ont été adoptés selon la procédure prévue par les articles 1er à 4 du décret du 17 juillet 2008.
B.9.1. Les articles 1er à 4 du décret du 17 juillet 2008 instaurent une procédure sui generis au terme de laquelle le législateur décrétal se réserve le pouvoir de délivrer les permis d'urbanisme, les permis d'environnement et les permis uniques relatifs à certaines catégories d'actes et de travaux limitativement énumérées à l'article 1er du décret.
B.9.2. Ces articles disposent :
« Article 1er. Les motifs impérieux d'intérêt général sont avérés pour l'octroi des permis d'urbanisme, des permis d'environnement et des permis uniques relatifs aux actes et travaux qui suivent :
1° les actes et travaux d'aménagement des infrastructures et bâtiments d'accueil des aéroports régionaux de Liège-Bierset et de Charleroi-Bruxelles Sud qui suivent :
a) en ce qui concerne l'aéroport de Liège-Bierset :
- l'extension de la zone fret nord pour les parkings-avions et les futurs halls de fret;
- la voirie de contournement et le taxiway sud;
- l'implantation du quatrième réservoir du parc pétrolier;
- la gare TGV fret;
- l'extension du parking-voitures au sud de l'autoroute;
- le futur bâtiment de bureaux;
b) en ce qui concerne l'aéroport de Charleroi-Bruxelles Sud :
- l'allongement de la piste, en ce compris la construction des bretelles d'accès et la prolongation du taxiway nord entre celles-ci;
- la tour de contrôle et le radar;
- l'extension des parkings-avions;
- l'aménagement des aires de dégivrage;
- la liaison routière R3-aéroport;
- la voirie périphérique et le taxiway sud;
- l'extension de l'aérogare;
- l'extension des parkings-voitures;
- la gare et les infrastructures ferroviaires;
2° en exécution de l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B., les actes et travaux sur le territoire de la Région wallonne qui se rapportent au réseau RER;
3° dans le cadre de la mise en oeuvre du schéma de développement de l'espace régional (troisième partie, point 1.4) adopté par le Gouvernement wallon le 27 mai 1999, les actes et travaux qui se rapportent aux modes structurants de transport en commun pour Charleroi, Liège, Namur et Mons;
4° les chaînons manquants routiers et fluviaux sur le territoire de la Région wallonne du réseau transeuropéen de transport visé dans la Décision n° 884/2004/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la Décision n° 1692/96/CE sur les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport.
Art. 2. Lorsque les actes et travaux énumérés à l'article 1er sont visés à l'article 84 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie, le permis est délivré par le Gouvernement ou son délégué selon les modalités et les conditions fixées à l'article 127 du même Code, en ce compris celles du § 3 dudit article.
Lorsque les actes et travaux énumérés à l'article 1er concernent un établissement au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, il est fait application de l'article 13, alinéa 2, dudit décret.
Par dérogation aux alinéas 1er et 2, la demande de permis dont soit l'accusé de réception, soit l'introduction est antérieur à l'entrée en vigueur du présent décret, poursuit son instruction selon les dispositions en vigueur à cette date.
Art. 3. Dans les quarante-cinq jours de son octroi, le Gouvernement présente au Parlement wallon le permis d'urbanisme, le permis d'environnement ou le permis unique relatif aux actes et travaux visés à l'article 1er. Les permis visés à l'article 2, alinéa 3, sont présentés au Parlement dans les quarante-cinq jours de leur réception par le Gouvernement.
Le Parlement wallon ratifie le permis présenté dans les soixante jours à dater du dépôt du dossier de permis sur le Bureau du Parlement wallon. Lorsqu'aucun décret de ratification n'est approuvé dans le délai précité, le permis est réputé non octroyé.
Les délais visés aux alinéas 1er et 2 sont suspendus entre le 16 juillet et le 15 août.
Le permis ratifié par le Parlement wallon est exécutoire à dater de la publication au Moniteur belge du décret et le permis est envoyé par le Gouvernement conformément aux dispositions du même Code ou du décret du 11 mars 1999.
Art. 4. Lorsqu'une demande de permis porte sur une modification mineure d'un permis ratifié par le Parlement wallon, cette demande suit les règles de droit commun du même Code ou du même décret ».
B.9.3. En ce qui concerne les « modes structurants de transport en commun » visés à l'article 1er, 3°, du décret du 17 juillet 2008, les travaux préparatoires de ce décret exposent :
« Dans sa troisième partie, le Schéma de développement de l'espace régional (S.D.E.R.; arrêté par le Gouvernement wallon en sa séance du 27 mai 1999) aborde les moyens de mise en oeuvre, notamment quant à la structuration de l'espace wallon.
Singulièrement, au sein des villes, le S.D.E.R. opte pour une organisation de la mobilité interne qui soit compatible avec la qualité de vie des usagers et des habitants.
Le centre ville doit d'abord, selon le S.D.E.R., constituer un lieu de rencontre et d'échange, où l'on privilégiera la marche à pied, le vélo et les transports en commun.
C'est dans ce sens qu'a déjà été octroyé le permis d'extension du métro à Charleroi, ou encore qu'est envisagé le réaménagement de la place qui s'étendra devant la nouvelle gare des Guillemins à Liège : les actes et travaux ne se limitent pas à la pose d'un nouveau mode structurant urbain mais, pour une bonne part et à cette occasion, le projet consiste en un réaménagement complet de l'espace public, d'alignement à alignement.
Ce sont les mêmes principes qui doivent guider les études et les réalisations des modes structurants à Charleroi, Liège, Namur ou Mons.
Fondés sur le S.D.E.R., ces actes et travaux sont garants d'un meilleur aménagement du centre ville, d'une convivialité urbaine retrouvée, susceptible de redynamiser la mixité des fonctions et l'économie d'énergie en matière de déplacements, ce qui constitue autant de motifs impérieux d'intérêt général » (Doc. parl., Parlement wallon, 2007-2008, n° 805/1, p. 22).
B.10. Saisie de plusieurs recours en annulation et questions préjudicielles relatifs à la compatibilité du décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008 « relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général » avec notamment les articles 10, 11 et 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution, lus ou non en combinaison avec plusieurs dispositions de droit international et du droit de l'Union européenne, la Cour a, dans son arrêt n° 30/2010 du 30 mars 2010, décidé, avant de statuer au fond, de poser à la Cour de justice de l'Union européenne les questions préjudicielles suivantes, portant notamment sur les articles 1er à 4 du décret du 17 juillet 2008 :
« 1. Les articles 2, point 2, et 9, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus ' sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement ' doivent-ils être interprétés conformément aux précisions apportées par le Guide d'application de cette Convention ?
2. a) L'article 2, point 2, de la Convention d'Aarhus doit-il être interprété comme excluant du champ d'application de ladite Convention des actes législatifs tels que les autorisations urbanistiques ou environnementales accordées conformément à la procédure instaurée aux articles 1er à 4 du décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008 ' relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général ' ?
[...]
c) L'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE ' concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ' doit-il être interprété comme excluant du champ d'application de ladite directive des actes législatifs tels que les autorisations urbanistiques ou environnementales accordées conformément à la procédure instaurée aux articles 1er à 4 du même décret ?
[...]
3. a) Les articles 3, paragraphe 9, et 9, paragraphes 2, 3 et 4, de la Convention d'Aarhus et l'article 10bis de la directive 85/337/CEE doivent-ils être interprétés comme s'opposant à une procédure, telle que celle qui est instaurée aux articles 1er à 4 du même décret, en vertu de laquelle le législateur décrétal délivre des autorisations urbanistiques et environnementales qui sont préparées par une autorité administrative et qui ne peuvent faire l'objet que des recours visés en B.6 et B.7 devant la Cour constitutionnelle et les juridictions de l'ordre judiciaire ?
[...]
4. a) L'article 6, paragraphe 9, de la Convention d'Aarhus et l'article 9, paragraphe 1, de la directive 85/337/CEE doivent-ils être interprétés comme s'opposant à une procédure, telle que celle qui est instaurée aux articles 1er à 4 du même décret, en vertu de laquelle un décret qui délivre des autorisations urbanistiques ou environnementales ne doit pas contenir lui-même tous les éléments permettant de contrôler que ces autorisations sont fondées sur une vérification préalable adéquate, effectuée conformément aux exigences de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337/CEE ?
[...] ».
B.11. Dès lors que, d'une part, le décret attaqué constitue un décret d'application du décret du 17 juillet 2008, adopté selon la procédure prévue aux articles 1er à 4 de ce décret, et que, d'autre part, les griefs dirigés contre le décret attaqué sont, dans une large mesure, analogues à ceux dirigés contre le décret du 17 juillet 2008, l'examen du présent recours ne pourra être poursuivi que lorsque la Cour de justice de l'Union européenne aura répondu aux questions préjudicielles posées par la Cour dans son arrêt n° 30/2010 précité.
Par ces motifs,
la Cour
réserve à statuer en attendant les réponses de la Cour de justice de l'Union européenne aux questions préjudicielles posées par la Cour par l'arrêt n° 30/2010 du 30 mars 2010, dans le cadre des recours en annulation et questions préjudicielles concernant le décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général.
Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 23 juin 2010.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux.
Le président,
M. Melchior.