

Numéro du rôle : 4687
Arrêt n° 11/2013 du 21 février 2013

A R R E T

En cause : le 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 », introduit par la ville de Charleroi et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et P. Nihoul, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président R. Henneuse,

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 Lorisignol, 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.

Par ordonnance du 19 octobre 2009, le président a invité les parties requérantes à adresser à la Cour un mémoire en réponse aux mémoires introduits antérieurement à l'audience sur la demande de suspension par le Gouvernement wallon, la ville de Charleroi, représentée par son collège communal, et la SA de droit public « Société régionale wallonne du Transport » (SRWT), dont le siège social est établi à 5000 Namur (Jambes), avenue du Gouverneur Bovesse 96.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Le Gouvernement wallon, la ville de Charleroi, représentée par son collège communal, et la SA de droit public « Société régionale wallonne du Transport » (SRWT) ont introduit des mémoires en réplique.

Par ordonnance du 29 avril 2010, la Cour,

après avoir invité les parties à lui faire part, dans un mémoire complémentaire à introduire le 12 mai 2010 au plus tard, et dont elles échangeraient une copie dans le même délai, de leurs observations concernant l'incidence sur le traitement du présent recours des questions préjudicielles posées par la Cour à la Cour de justice de l'Union européenne dans l'arrêt n° 30/2010,

a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 19 mai 2010, uniquement en ce qui concerne la question précitée.

La SA de droit public « Société régionale wallonne du Transport » (SRWT), le Gouvernement wallon, la ville de Charleroi, représentée par son collège communal, et les parties requérantes ont introduit des mémoires complémentaires.

A l'audience publique du 19 mai 2010 :

- ont comparu :

. Me V. Letellier, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me E. Morati *loco* Me A. Delvaux et Me N. Van Damme, avocats au barreau de Liège, pour la ville de Charleroi, représentée par son collège communal;

. Me F. Guérenne, avocat au barreau de Nivelles, *loco* Me F. Haumont, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon et pour la SA de droit public « Société régionale wallonne du Transport » (SRWT);

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Par arrêt interlocutoire n° 70/2010 du 23 juin 2010, publié au *Moniteur belge* du 30 juillet 2010, la Cour a réservé 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 ».

Par arrêt du 16 février 2012 dans l'affaire n° C-182/10, la Cour de justice de l'Union européenne a répondu aux questions.

Par arrêt n° 144/2012 du 22 novembre 2012, publié au *Moniteur belge* du 23 janvier 2013, la Cour a

- annulé les articles 1er à 6 et 15 à 17 du décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008 « relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général »;

- rejeté les recours pour le surplus;

- constaté que les questions préjudicielles dans les affaires n^{os} 4673, 4674, 4706, 4707 et 4708 sont sans objet;

- dit pour droit :

Les articles 7 à 9 et 14 du décret de la Région wallonne du 17 juillet 2008 « relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général » violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 2, paragraphe 2, et 9, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus, signée le 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 » et avec les articles 1er, paragraphe 5, et 10*bis* de 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 » (actuellement les articles 2, paragraphe 4, et 11 de 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 »).

Par ordonnance du 13 décembre 2012, la Cour a fixé l'audience au 9 janvier 2013 après avoir invité

- les parties à exposer, dans un mémoire complémentaire à déposer au greffe le 7 janvier 2013 au plus tard et dont elles feraient parvenir une copie aux autres parties dans le même délai, leurs observations concernant l'incidence sur le traitement du présent recours de l'arrêt n° 144/2012 du 22 novembre 2012;

- les requérants à informer la Cour de l'état de la procédure devant la Cour d'appel de Mons.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire complémentaire. Dans celui-ci, elles informent la Cour du décès d'un requérant, Henri Prevot.

A l'audience publique du 9 janvier 2013 :

- ont comparu :
 - . Me V. Letellier, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;
 - . Me N. Van Damme, avocat au barreau de Liège, pour la ville de Charleroi, représentée par son collègue communal;
 - . Me F. Haumont, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon et pour la SA de droit public « Société régionale wallonne du Transport » (SRWT);
- les juges-rapporteurs J. Spreutels et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. Le Gouvernement wallon ainsi que la ville de Charleroi, intervenue dans l'affaire, contestent l'intérêt à agir des requérants au nom de la ville de Charleroi.

Ils estiment que les conditions d'application de l'article L1242-2 du Code wallon de la démocratie locale ne sont pas remplies : d'une part, il ne ressort ni de la requête ni de l'inventaire que les requérants ont constitué une caution pour agir au nom de la ville de Charleroi; d'autre part, le droit d'action des habitants de la commune suppose qu'ils agissent dans l'intérêt communal, et ce droit d'action est subsidiaire et ne peut être exercé que si la commune ne pourvoit pas elle-même à la défense de l'intérêt collectif dont elle a la charge, ce qui suppose que les habitants aient mis la commune en demeure ou, à tout le moins, aient invité la commune à agir en justice, ce qui n'est pas démontré en l'espèce.

Quant aux moyens

A.2. 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 décrétoal wallon de priver le Conseil d'Etat de sa compétence.

A.3. 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.

A.4. 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.

A.5. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 13 et 23 de la Constitution, combinés avec l'article 127 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (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 décrétoal 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 décrétoal.

Quant à l'incidence de l'arrêt n° 144/2012 du 22 novembre 2012

A.6. En réponse à l'ordonnance de mise en état les invitant à faire part à la Cour de leurs observations concernant l'incidence de l'arrêt n° 144/2012 sur le traitement du présent recours, les parties requérantes ont introduit un mémoire complémentaire.

A.7. Les requérants observent tout d'abord que l'annulation contenue dans l'arrêt précité démontre que, contrairement à ce que laisse penser son intitulé, le décret attaqué constitue une consolidation législative d'un acte administratif illégal, de sorte que le premier moyen est fondé.

Subsidiairement, par identité de motifs avec ce qui a été jugé dans l'arrêt précité, les deuxième à quatrième moyens doivent être considérés comme fondés, dès lors que l'intervention législative ne satisfait pas aux exigences de contrôle juridictionnel prévues par l'article 2, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus et par l'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE.

En outre, il n'y a pas lieu de tenir compte de l'article 3, alinéa 2, du décret du 17 juillet 2008, qui réputait le permis non octroyé à défaut de ratification, dès lors que cette disposition a été annulée.

Enfin, le rôle du Parlement était limité au contrôle de l'existence de « motifs impérieux d'intérêt général », sans que le Parlement puisse procéder à une nouvelle instruction de la demande ou modifier les permis.

- B -

Quant au contexte du décret attaqué

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 attaqué).

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 parties requérantes individuelles 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.

Dans leur mémoire complémentaire, les requérants concernés par l'action en cessation ont fait savoir que, dès lors que le métro a été mis en service fin février 2012, leur action en cessation avait perdu son objet, de sorte qu'ils se sont désistés.

B.3. Par arrêté ministériel du 18 février 2009, le ministre a retiré le permis du 11 décembre 2006 et octroyé un permis d'urbanisme à la SRWT.

L'article 1er de cet arrêté dispose :

« Le permis d'urbanisme sollicité par la Société régionale wallonne du transport (S.R.W.T.), 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 Palm), délivré le 11 décembre 2006, est RETIRE.

Le retrait du permis d'urbanisme du 11 décembre 2006 ne prendra effet qu'à dater de la publication au *Moniteur belge* du présent permis d'urbanisme, lequel est délivré au terme de l'article 2 ».

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 du permis délivré le 11 décembre 2006, l'exposé des motifs du décret attaqué 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 ».

Dès lors qu'au moins une des parties requérantes justifie d'un intérêt à l'annulation du décret attaqué, il n'est pas nécessaire que la Cour se prononce sur la recevabilité du recours en ce qu'il est introduit au nom de la ville de Charleroi.

Quant au fond

B.7. Les parties requérantes invoquent quatre moyens. 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 parties requérantes 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.8.1. Comme son intitulé l'indique, le décret du 3 avril 2009 a été adopté conformément à la procédure prévue 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 » (ci-après : le décret du 17 juillet 2008).

B.8.2. En adoptant les articles 1er à 4 du décret du 17 juillet 2008, le législateur décrétole se réservait le pouvoir de délivrer, à partir du 25 juillet 2008, date de l'entrée en vigueur de ce décret, des autorisations urbanistiques et environnementales relatives aux catégories d'actes et de travaux énumérées à l'article 1er du même décret attaqué au terme d'une procédure *sui generis*.

B.9.1. Par son arrêt n° 144/2012 du 22 novembre 2012, la Cour a annulé les articles 1er à 4 du décret du 17 juillet 2008, en considérant fondé le moyen pris de la violation des articles 10, 11 et 23 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 3, paragraphe 9, et avec l'article 9, paragraphes 2 à 4, de la Convention d'Aarhus précitée, ainsi qu'avec l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE du 27 juin 1985 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ».

B.9.2. En ce qui concerne le contrôle juridictionnel des permis ratifiés, la Cour a jugé :

« B.9.1. Ces dispositions européennes et internationales exigent que la légalité des permis entrant dans leur champ d'application soit, en principe, contrôlée, quant au fond et quant à la procédure suivie, par une juridiction ou par tout autre organe indépendant et impartial.

B.9.2. Par son arrêt n° 30/2010, la Cour a interrogé la Cour de justice de l'Union européenne quant à l'interprétation à donner à ces dispositions.

Par son arrêt du 16 février 2012, C-182/10, *Solvay e.a.*, la Cour de justice a répondu :

‘ 45. Il résulte de l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus, lu en combinaison avec les articles 6 et 9 de celle-ci, ainsi que de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337 que ni cette convention ni cette directive ne s'appliquent aux projets adoptés par un acte législatif répondant aux conditions rappelées au point 31 du présent arrêt (voir arrêt *Boxus e.a.*, précité, point 50).

46. Pour les autres projets, c'est-à-dire ceux qui seraient adoptés soit par un acte qui n'est pas de nature législative, soit par un acte législatif qui ne répondrait pas à ces conditions, il découle du libellé même de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus et de l'article 10*bis* de la directive 85/337 que les Etats doivent prévoir la possibilité d'un recours permettant de contester, devant une instance juridictionnelle ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi, la légalité, quant au fond ou à la procédure, des décisions, des actes ou des omissions relevant, respectivement, du champ d'application de l'article 6 de la convention d'Aarhus ou de la directive 85/337 (voir arrêt *Boxus e.a.*, précité, point 51).

47. Les Etats membres disposent, en vertu de leur autonomie procédurale et sous réserve du respect des principes d'équivalence et d'effectivité, d'une marge de manœuvre dans la mise en œuvre de l'article 9, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus et de l'article 10*bis* de la directive 85/337. Il leur revient, en particulier, de déterminer quelle juridiction ou quel organe indépendant et impartial établi par la loi est compétent pour connaître des recours visés par ces dispositions et selon quelles modalités procédurales, pour autant que les dispositions susmentionnées ont été respectées (voir arrêt *Boxus e.a.*, précité, point 52).

48. L'article 9 de la convention d'Aarhus et l'article 10*bis* de la directive 85/337 perdraient cependant tout effet utile si la seule circonstance qu'un projet est adopté par un acte législatif ne répondant pas aux conditions rappelées au point 31 du présent arrêt avait pour conséquence de le soustraire à tout recours permettant de contester sa légalité, quant au fond ou à la procédure, au sens de ces textes (voir arrêt *Boxus e.a.*, précité, point 53) ’.

B.9.3. Comme il a été indiqué en B.7.3 et B.7.4, le 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'Etat, 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.9.3. En ce qui concerne l'étendue du champ d'application de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337/CEE précitée, la Cour a jugé :

« B.11. L'article 2, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus dispose que les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires ou législatifs ne peuvent être assimilés à des 'autorités publiques' au sens de la Convention.

L'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE précitée disposait :

' 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 l'objectif de la mise à disposition d'informations, étant atteints à travers la procédure législative '.

L'article 2, paragraphe 4, de la directive 2011/92/UE précitée reproduit à l'identique cette disposition.

B.12.1. Interrogée par la Cour sur la portée des articles 2, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus et 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE, la Cour de justice a jugé :

' 30. Il découle de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337 que, lorsque les objectifs de cette directive sont atteints à travers une procédure législative, y compris celui de la mise à disposition d'informations, ladite directive ne s'applique pas au projet concerné (voir arrêts du 19 septembre 2000, *Linster*, C-287/98, Rec. p. I-6917, point 51, ainsi que *Boxus e.a.*, précité, point 36).

31. Cette disposition soumet à deux conditions l'exclusion d'un projet du champ d'application de la directive 85/337. La première exige que le projet soit adopté en détail par un acte législatif spécifique. Selon la seconde, les objectifs de cette directive, y compris celui de la mise à disposition d'informations, doivent être atteints à travers la procédure législative (voir arrêts du 16 septembre 1999, WWF e.a., C-435/97, Rec. p. I-5613, point 57, ainsi que Boxus e.a., précité, point 37).

32. S'agissant de la première condition, elle implique tout d'abord que le projet soit adopté par un acte législatif spécifique. À cet égard, il convient de relever que les notions de " projet " et d' " autorisation " sont définies à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive 85/337. Dès lors, un acte législatif adoptant un projet doit, pour entrer dans le champ d'application de l'article 1er, paragraphe 5, de cette directive, être spécifique et présenter les mêmes caractéristiques qu'une telle autorisation. Il doit notamment ouvrir au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet (voir arrêts précités WWF e.a., point 58, ainsi que Boxus e.a., point 38).

33. Le projet doit en outre être adopté en détail, à savoir de manière suffisamment précise et définitive, de sorte que l'acte législatif adoptant celui-ci doit comporter, à l'instar d'une autorisation, après leur prise en compte par le législateur, tous les éléments du projet pertinents au regard de l'évaluation des incidences sur l'environnement (voir arrêts précités WWF e.a., point 59, ainsi que Boxus e.a., point 39). L'acte législatif doit ainsi attester que les objectifs de la directive 85/337 ont été atteints en ce qui concerne le projet concerné (voir arrêts précités Linster, point 56, ainsi que Boxus e.a., point 39).

34. Il en résulte qu'un acte législatif ne peut pas être considéré comme adoptant un projet en détail, au sens de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337, lorsqu'il ne comporte pas les éléments nécessaires à l'évaluation des incidences de ce projet sur l'environnement ou qu'il nécessite l'adoption d'autres actes pour ouvrir au maître d'ouvrage le droit de réaliser le projet (voir arrêts précités WWF e.a., point 62; Linster, point 57, ainsi que Boxus e.a., point 40).

35. S'agissant de la seconde condition, il résulte de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 85/337 que l'objectif essentiel de cette dernière est de garantir que les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leur nature, de leurs dimensions ou de leur localisation, soient, avant l'octroi d'une autorisation, soumis à une évaluation en ce qui concerne leurs incidences sur l'environnement (voir arrêts précités Linster, point 52, ainsi que Boxus e.a., point 41).

36. Le sixième considérant de la directive 85/337 précise en outre que l'évaluation doit s'effectuer sur la base de l'information appropriée fournie par le maître d'ouvrage et éventuellement complétée par les autorités et par le public susceptibles d'être concernés par le projet (voir arrêts précités WWF e.a., point 61; Linster, point 53, ainsi que Boxus e.a., point 42).

37. Par suite, le législateur doit avoir à sa disposition, au moment de l'adoption du projet, une information suffisante. Il résulte de l'article 5, paragraphe 3, de la directive 85/337 et de l'annexe IV de celle-ci que les informations à fournir par le maître d'ouvrage comportent au minimum une description du projet comportant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions, une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants et, si possible, y remédier, ainsi que les données nécessaires

pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement (voir arrêts précités *Linster*, point 55, ainsi que *Boxus e.a.*, point 43).

38. Eu égard aux caractéristiques des procédures d'approbation d'un plan en plusieurs phases, la directive 85/337 ne s'oppose pas à ce qu'un même projet soit approuvé par deux actes de droit national, considérés ensemble comme une autorisation, au sens de son article 1er, paragraphe 2 (voir, en ce sens, arrêt du 4 mai 2006, *Commission/Royaume-Uni*, C-508/03, Rec. p. I-3969, point 102). Par conséquent, le législateur peut, lors de l'adoption de l'acte final d'autorisation d'un projet, bénéficier des informations recueillies dans le cadre d'une procédure administrative préalable (voir arrêt *Boxus e.a.*, précité, point 44).

39. L'existence d'une telle procédure administrative ne saurait cependant avoir pour conséquence qu'un projet puisse être considéré comme adopté en détail par un acte législatif spécifique, conformément à l'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337, si cet acte législatif ne respecte pas les deux conditions rappelées au point 31 du présent arrêt. Ainsi que la Cour l'a jugé au point 45 de l'arrêt *Boxus e.a.*, précité, 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 d'application de la directive 85/337.

40. En particulier, un acte législatif adopté sans que les membres de l'organe législatif aient eu à leur disposition les informations mentionnées au point 37 du présent arrêt ne saurait entrer dans le champ d'application de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337 (voir arrêt *Boxus e.a.*, précité, point 46).

41. Il appartient au juge national de déterminer si ces conditions ont été respectées. À cet effet, il doit 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 (voir arrêt *Boxus e.a.*, précité, point 47).

[...]

43. Il convient donc de répondre à la deuxième question que l'article 2, paragraphe 2, de la convention d'Aarhus et l'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337 doivent être interprétés en ce sens que ne sont exclus des champs d'application respectifs de ces textes que les projets adoptés en détail par un acte législatif spécifique, de manière à ce que les objectifs desdits textes 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 des champs d'application respectifs de cette convention et de cette directive' (CJUE, 16 février 2012, C-182/10, *Solvay e.a.* précité).

B.12.2. Il ressort de cet arrêt qu'aux fins de pouvoir déterminer si un projet qui a fait l'objet d'un acte législatif entre ou non dans le champ d'application des exigences de contrôle juridictionnel quant au fond ou à la procédure, prévues par l'article 10*bis* de la directive 85/337/CEE et rappelées en B.9.1 et B.9.2, le juge national doit vérifier si le projet respecte ou non les conditions d'application de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus, et de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive précitée, telles qu'elles ont été fixées par la Cour de justice.

Les exigences de contrôle juridictionnel ne s'imposent en effet qu'à l'égard des projets adoptés soit par un acte qui n'est pas de nature législative, soit par un acte législatif qui ne répondrait pas aux conditions de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus et de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive précitée (CJUE, 16 février 2012, C-182/10, *Solvay e.a.*, point 46); les actes législatifs spécifiques répondant aux conditions de l'arrêt *Solvay* précité, point 31, échappent quant à eux aux exigences de contrôle juridictionnel précitées.

B.12.3. Il ressort de l'arrêt *Solvay e.a.* précité que, pour satisfaire aux conditions de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus et de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive précitée, le projet doit, tout d'abord, être adopté en détail, de manière suffisamment précise et spécifique, par un acte législatif présentant les mêmes caractéristiques qu'une autorisation et permettant au maître de l'ouvrage de réaliser le projet, le législateur ayant pris en compte tous les éléments du projet pertinents au regard de l'évaluation des incidences sur l'environnement (CJUE, 16 février 2012, C-182/10, *Solvay e.a.*, points 32-33).

Par ailleurs, doivent être atteints les objectifs de la directive en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement, notamment en ce qui concerne la mise à disposition d'informations par le maître de l'ouvrage, éventuellement complétées par les autorités et le public; pour ce faire, le législateur doit avoir eu à sa disposition, au moment de l'adoption du projet, une information suffisante, comprenant au minimum (1) une description du projet comportant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions, (2) une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants et, si possible, y remédier, ainsi que (3) les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement (CJUE, 16 février 2012, *Solvay e.a.*, points 35-37).

A cet égard, le législateur peut bénéficier des informations recueillies dans le cadre de la procédure administrative préalable (CJUE, 16 février 2012, C-182/10, *Solvay e.a.*, point 38), mais ne peut se limiter à '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 (CJUE, 16 février 2012, C-182/10, *Solvay e.a.*, point 39).

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 mentionnées en B.9.1 et B.9.2.

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 ».

B.9.4. En ce qui concerne les articles 1er à 4 du décret du 17 juillet 2008, la Cour a jugé :

« B.15.1. Contrairement aux ratifications contenues dans les articles 5 à 17, portant sur des projets spécifiques, les articles 1er à 4 du décret attaqué se limitent à instaurer, comme il a été rappelé en B.7.2 et B.7.3, une procédure *sui generis*, applicable aux catégories de projets mentionnés dans l’article 1er attaqué.

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 décrétoal, 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 ’, rappelées en B.12 ».

B.10.1. Si la procédure de ratification prévue par les articles 1er à 4 du décret du 17 juillet 2008, sur la base de laquelle le décret attaqué a été adopté, a été annulée par l’arrêt n° 144/2012 précité, il ne résulte toutefois pas de cette annulation que le décret attaqué doive, par voie de conséquence, être annulé également.

En effet, comme il a été indiqué en B.8.2, les articles 1er à 4 du décret du 17 juillet 2008 instaurent une procédure *sui generis* au terme de laquelle le législateur décrétoal se réservait 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; ces dispositions ne limitaient pas la liberté du législateur de ratifier ou de consolider un acte administratif indépendamment de l'existence de cette procédure *sui generis*.

B.10.2. Il résulte de ce qui précède que la Cour doit examiner si le décret attaqué peut être considéré comme un « acte législatif spécifique ».

B.11. Comme la Cour l'a rappelé dans son arrêt n° 144/2012, il ressort de l'arrêt *Solvay e.a.* précité que, pour satisfaire aux conditions de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus et de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive précitée, le projet doit, tout d'abord, être adopté en détail, de manière suffisamment précise et spécifique, par un acte législatif présentant les mêmes caractéristiques qu'une autorisation et permettant au maître de l'ouvrage de réaliser le projet, le législateur ayant pris en compte tous les éléments du projet pertinents au regard de l'évaluation des incidences sur l'environnement (CJUE, 16 février 2012, C-182/10, *Solvay e.a.*, points 32-33).

Par ailleurs, doivent être atteints les objectifs de la directive en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement, notamment en ce qui concerne la mise à disposition d'informations par le maître de l'ouvrage, éventuellement complétées par les autorités et le public; pour ce faire, le législateur doit avoir eu à sa disposition, au moment de l'adoption du projet, une information suffisante, comprenant au minimum (1) une description du projet comportant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions, (2) une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants et, si possible, y remédier, ainsi que (3) les données nécessaires pour identifier et évaluer les effets principaux que le projet est susceptible d'avoir sur l'environnement (*ibid.*, points 35-37).

A cet égard, le législateur peut bénéficier des informations recueillies dans le cadre de la procédure administrative préalable (*ibid.*, point 38), mais ne peut se limiter à « 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 les conditions (*ibid.*, point 39).

B.12.1. Les travaux préparatoires du décret attaqué démontrent qu'il existait, au moment de l'adoption du décret attaqué, de nombreuses incertitudes quant au rôle des parlementaires dans le cadre de la procédure de ratification instaurée par le décret du 17 juillet 2008.

B.12.2. Ainsi, quelques mois avant l'adoption du décret attaqué, le ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial avait rappelé, dans le cadre des travaux préparatoires du premier décret pris en application de la procédure de ratification instaurée par le décret du 17 juillet 2008, qui concernait également le métro de Charleroi, que « par ce vote, le Parlement n'est pas amené à se substituer à l'autorité administrative, à savoir au Gouvernement et à son administration » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2008-2009, n° 844/2, p. 8), en concluant :

« Il n'appartient en effet pas aux Parlementaires de s'immiscer dans l'instruction du permis et du dossier ou encore d'examiner la complétude des études d'incidence ou de la CRAT. Il revient au Parlement de reconnaître si, oui ou non, le permis est d'intérêt général » (*ibid.*).

Certains parlementaires considéraient de même qu'ils « n'ont pas le pouvoir de modifier le permis [...] ou d'imposer de nouvelles conditions » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2008-2009, n° 933/2, p. 7), ou encore qu'« [à] partir du moment où, dans le décret DAR, il y a une liste de dossiers dits d'intérêt général, le Parlement n'aurait plus comme seul rôle que de dire oui ou non » (*ibid.*, p. 10); qu'il a été confirmé « que ce qui est discuté, ce sont les motifs impérieux d'intérêt général, et en aucune manière, les travaux d'exécution d'un permis », que la mission du parlementaire « consiste à juger si oui ou non, le travail proposé relève d'un motif impérieux d'intérêt général » (*ibid.*, p. 12), ou que les parlementaires n'ont pas à se « prononcer sur le fond du dossier » (*CRIC*, Parlement wallon, n° 81, 2008-2009, séance du lundi 16 mars 2009, p. 11), ou que le Parlement n'aurait « aucun pouvoir d'appréciation » (*ibid.*, p. 13).

B.12.3. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si et dans quelle mesure les parlementaires ont disposé de l'information suffisante rappelée en B.11, la Cour constate qu'au moment de l'adoption du décret attaqué, ils ne concevaient pas leur rôle dans le cadre de la ratification

d'un permis comme impliquant une procédure législative au fond visant à l'adoption, en détail, d'un « acte législatif spécifique » au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la Convention d'Aarhus et de l'article 1er, paragraphe 5, de la directive 85/337/CEE précitée.

B.13. Le deuxième moyen est fondé.

Etant donné que les autres moyens ne pourraient aboutir à une annulation plus étendue, il n'y a pas lieu de les examiner.

B.14. Pour le surplus, la Cour constate que cette annulation ne concerne que la ratification législative opérée par le décret attaqué, et non l'octroi du permis par arrêté ministériel du 18 février 2009.

Par ces motifs,

la Cour

annule le 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 ».

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 21 février 2013.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

R. Henneuse