

Numéro du rôle : 6388
Arrêt n° 60/2017 du 18 mai 2017

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 81, § 1er, du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et E. De Groot, et des juges A. Alen, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 234.185 du 21 mars 2016 en cause de l'ASBL « Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy » contre la Région wallonne, parties intervenantes : la SA « Lhoist » et la SA « Lhoist Industrie », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 30 mars 2016, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 81, § 1er, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement viole-t-il les articles 10, 11 et 23 de la Constitution en ce qu'il exclut du régime du permis unique et dès lors des garanties procédurales et matérielles offertes par ce régime les demandes de permis visées à l'article 109, 1°, du CWATUPE, en particulier les demandes de permis concernant ' des biens immobiliers inscrits dans un site Natura 2000 proposé ou arrêté en application de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ' ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'ASBL « Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy », assistée et représentée par Me L. Depré, Me Q. Debacker et Me J. Sambon, avocats au barreau de Bruxelles;
- la Région wallonne, assistée et représentée par Me P. Moërynck, avocat au barreau de Bruxelles;
- la SA « Lhoist » et la SA « Lhoist Industrie », assistées et représentées par Me F. Haumont et Me L. de Meeûs, avocats au barreau de Bruxelles;
- l'ASBL « Ardennes liégeoises », assistée et représentée par Me A. Lebrun, avocat au barreau de Liège.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'ASBL « Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy »;
- la Région wallonne;
- la SA « Lhoist » et la SA « Lhoist Industrie ».

Par ordonnance du 22 février 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 8 mars 2017 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 8 mars 2017.

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. *Les faits et la procédure antérieure*

La source de Tridaine est l'exutoire principal de l'unité aquifère de la Boverie.

En vertu d'une convention conclue en 1932 et renouvelée en 2013, un cinquième des eaux de la source alimente l'ASBL « Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy » et sa brasserie, tandis que les quatre autres cinquièmes alimentent en eau potable la ville de Rochefort.

La SA « Lhoist » est propriétaire de la carrière de calcaire de la Boverie située au-dessus de la source de Tridaine. Un permis d'extraction délivré en 2002 autorise la SA « Lhoist Industrie » à exploiter la carrière.

En 2008, la ville de Rochefort, la SA « Lhoist Industrie » et la « brasserie trappiste de Rochefort » signent une convention d'étude concernant l'influence, sur la source de Tridaine, du projet de la SA « Lhoist Industrie » d'approfondir la carrière jusqu'à 160 mètres, soit une cote inférieure à la limite de profondeur fixée dans le permis d'extraction.

En 2012, une étude de faisabilité est réalisée par trois experts.

En 2013, la SA « Lhoist Industrie » sollicite un permis d'environnement pour réaliser un essai de pompage d'une durée de quinze mois, destiné à vérifier les conclusions de l'étude de faisabilité.

Parallèlement, la SA « Lhoist » sollicite un permis d'urbanisme pour le placement des installations techniques nécessaires à la réalisation de l'essai de pompage et notamment la pose de canalisations d'adduction d'eau, en partie situées dans le périmètre d'un site Natura 2000.

Le 14 août 2013, le fonctionnaire délégué adopte un arrêté délivrant à la SA « Lhoist » le permis d'urbanisme sollicité. Dans le cadre du recours en annulation introduit par l'ASBL « Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy » contre cet arrêté, le juge *a quo* décide de poser à la Cour la question préjudicielle précitée.

Le 31 janvier 2014, le ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne prend un arrêté refusant, sur recours, le permis d'environnement. Cet arrêté ministériel fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat, lequel a sursis à statuer, par un arrêt n° 234.186 du 21 mars 2016, dans l'attente d'une réponse de la Cour à la question préjudicielle susvisée.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Après avoir retracé les modifications législatives relatives à l'article 109 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : CWATUP), l'ASBL « Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy », partie requérante devant le juge *a quo*, fait valoir que la procédure de permis unique offre une protection accrue aux citoyens. Plusieurs étapes de la procédure sont citées : la compétence du collège communal ou conjointement du fonctionnaire délégué et du fonctionnaire technique, l'élaboration d'un dossier de demande unique comportant une évaluation des incidences communes, un examen conjoint de la demande par le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué (notamment sur la recevabilité de la demande), une enquête publique sur la demande de permis unique, les avis des instances consultées sollicités par le fonctionnaire technique et la concertation entre celles-ci à la demande de l'une d'entre elles, un rapport de synthèse commun, une décision unique sur l'ensemble des aspects urbanistiques et environnementaux du projet et, enfin, la possibilité d'un recours administratif en réformation.

A.1.2. La partie requérante devant le juge *a quo* considère que l'exclusion du régime du permis unique des demandes de permis d'urbanisme concernant des biens situés dans un site Natura 2000 ou dans un site candidat Natura 2000 visées à l'article 109, 1°, du CWATUP, diminue de manière manifeste et sans que cela se justifie, les garanties dont peut se prévaloir le citoyen.

Selon elle, l'objectif de prévoir le caractère contraignant de l'avis du fonctionnaire délégué pour les demandes de permis d'urbanisme concernant un site Natura 2000 ou un site candidat Natura 2000 n'exclut pas la possibilité de l'instruction commune des demandes de permis d'urbanisme et de permis d'environnement, ni la possibilité d'une décision unique sur ces demandes de permis.

A.1.3. La partie requérante devant le juge *a quo* soutient également que tout projet susceptible d'affecter un site Natura 2000 ou un site candidat Natura 2000 de manière significative doit faire l'objet d'une évaluation des incidences globale conforme aux exigences du livre Ier du Code de l'environnement, intégrant une évaluation appropriée des incidences du projet sur le site au regard des objectifs de conservation de celui-ci, conformément aux exigences de la directive 92/43/CE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, et de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. Selon la partie requérante devant le juge *a quo*, une telle évaluation globale des incidences, résultant de la mise en commun des polices d'urbanisme et d'environnement, n'aurait toutefois pas pu avoir lieu en l'espèce.

A.2.1. La Région wallonne, partie défenderesse devant le juge *a quo*, conteste la recevabilité de la question préjudicielle dans la mesure où celle-ci inviterait la Cour à en déterminer elle-même la portée.

A.2.2. La Région wallonne expose ensuite que le permis unique est un permis *sui generis* caractérisé par la collaboration entre les administrations régionales et celle de l'environnement, par la rédaction d'un rapport de synthèse, même dans les cas où une demande de permis d'urbanisme simple ne serait pas soumise à l'avis du fonctionnaire délégué, et, enfin, par l'ouverture aux tiers d'un recours administratif qui leur permet de critiquer les aspects urbanistiques du permis unique.

Elle souligne que le régime du permis unique reste dédoublé sur plusieurs points, dans la mesure où certaines règles applicables au permis d'urbanisme et/ou d'environnement s'appliquent ou non au permis unique en tant qu'il tient lieu de permis d'urbanisme et/ou d'environnement.

Elle indique également que le régime procédural d'instruction et de délivrance du permis unique se calque sur celui du permis d'environnement, tandis que les règles relatives au contenu de la demande de permis unique et à la décision sont les mêmes que celles qui sont applicables au permis d'urbanisme et au permis d'environnement.

A.2.3. La Région wallonne conclut à l'absence de discrimination aux motifs que l'évaluation des incidences doit être globale et que les aspects urbanistiques et environnementaux du projet doivent être pris en compte par l'autorité administrative, même lorsque la procédure de permis unique ne s'applique pas. Elle appuie son argumentation sur le principe de précaution, le droit fondamental à la protection d'un environnement sain, 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, la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, les articles D.62, D.64 et R.53 du livre Ier du Code de l'Environnement, les articles 1er, 124 et 128 du CWATUP et, enfin, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil d'Etat.

Elle ajoute que les instances d'avis spécialisées en matière environnementales interviennent dans la procédure de permis d'urbanisme, et inversement, et que l'absence de recours administratif contre le permis d'urbanisme pour les tiers est justifiée par le fait que le permis d'urbanisme n'est en principe pas source de nuisances et par le nombre élevé de demandes de permis d'urbanisme.

A.2.4. La Région wallonne soutient que la partie requérante devant le juge *a quo* relève des différences de traitement inexistantes dès lors que, dans le régime du permis unique comme dans celui du permis d'environnement et du permis d'urbanisme, le collège communal est en principe l'autorité compétente, que la demande de permis est introduite auprès de la commune d'implantation, qu'elle fait l'objet d'un examen de son caractère recevable et complet par le fonctionnaire technique et par le fonctionnaire délégué, et qu'une enquête publique est organisée. En ce qui concerne l'avis des instances spécialisées, le fonctionnaire technique sollicite l'avis des instances qu'il désigne dans le cadre de la procédure de permis d'environnement et l'autorité compétente peut recueillir tous les avis qu'elle estime nécessaires dans la procédure de permis d'urbanisme. Un rapport de synthèse est rédigé par le fonctionnaire technique dans le cadre de la procédure de permis d'environnement, là où l'avis préalable du fonctionnaire délégué est le plus souvent sollicité dans le cadre de la procédure de permis d'urbanisme. La Région wallonne indique, pour le surplus, qu'elle ne voit pas quel serait l'intérêt d'un tiers à une décision unique.

A.2.5. Enfin, la Région wallonne soutient que la partie requérante devant le juge *a quo* n'a subi aucun préjudice de la violation alléguée dès lors qu'elle a pu participer à l'enquête publique, qu'elle a pu introduire un recours devant le Gouvernement wallon contre le permis d'environnement et que la « Direction des Eaux Souterraines du Département de l'Environnement et de l'Eau » a transmis au fonctionnaire délégué l'avis émis dans le cadre de l'instruction de la demande de permis d'environnement.

A.3.1. Après avoir rappelé le contexte législatif dans lequel s'inscrivent la disposition en cause et l'article 109 du CWATUP, la SA « Lhoist » et la SA « Lhoist Industrie », parties intervenantes devant le juge *a quo*, concluent à l'absence de discrimination. En effet, le critère de distinction entre les projets mixtes qui concernent des biens immobiliers inscrits dans un site Natura 2000 et ceux qui ne le sont pas serait un critère objectif. Il serait en outre raisonnablement justifié par la volonté du législateur d'éviter des décisions disparates des collèges communaux et d'éventuels abus, et de protéger les sites Natura 2000 à l'échelle régionale via l'avis conforme du fonctionnaire délégué. Enfin, les différences de traitement subies par les tiers et par le demandeur des permis seraient minimales, voire inexistantes, et amplement justifiées par rapport aux buts de protection et de cohérence des sites Natura 2000 poursuivis par le législateur.

A.3.2. La SA « Lhoist » et la SA « Lhoist Industrie » soutiennent enfin que la disposition en cause ne viole pas l'obligation de *standstill* déduite de l'article 23 de la Constitution, dès lors qu'elle n'implique aucune réduction sensible du niveau de protection offert par la législation existante et que même si tel était le cas, celle-ci serait justifiée par un motif d'intérêt général.

A.4. L'ASBL « Ardennes liégeoises » a déposé une requête en intervention. Après avoir exposé les modifications législatives dont la disposition en cause et l'article 109 du CWATUP ont fait l'objet, elle souligne que, depuis 2009, le régime applicable aux projets mixtes concernant un bien immobilier situé dans une zone Natura 2000 est marqué par quatre caractéristiques : l'enquête publique porte uniquement sur la demande de permis d'environnement; le rapport de synthèse ne porte plus sur tous les aspects du projet et seul le fonctionnaire technique y participe; le droit de recours des tiers s'applique uniquement à la demande de permis d'environnement; et, enfin, les autorités ne sont pas tenues de statuer dans un délai impératif, ce qui aurait pour conséquence de rendre possible « une collusion entre le demandeur de permis de régularisation urbanistique et l'autorité saisie ».

A.5.1. Dans son mémoire en réponse, la Région wallonne soutient que la partie requérante devant le juge *a quo* se borne à souligner le caractère « unique » du permis unique, sans tirer aucune conclusion concrète et effective des différences entre les régimes juridiques en cause. Selon la Région wallonne, il n'existe pas de discrimination dès lors que les différences entre le régime du permis unique et les régimes du permis d'environnement et du permis d'urbanisme sont formelles et qu'elles sont justifiées.

A.5.2. La Région wallonne indique que le risque de « collusion » évoqué par l'ASBL « Ardennes liégeoises » est inexistant en droit, dès lors qu'une demande de régularisation ne fait pas disparaître l'infraction, qui peut être poursuivie par les victimes de celle-ci par la voie civile ou pénale, par les associations intéressées via une action en cessation environnementale et par l'administré au moyen d'une mise en demeure.

A.5.3. Concernant l'absence de rapport de synthèse à l'égard des biens immobiliers inscrits dans un site Natura 2000, la Région wallonne souligne que l'intervention du fonctionnaire délégué est assurée par l'avis conforme délivré par celui-ci en vertu de l'article 109 du CWATUP.

A.5.4. Concernant l'enquête publique, la Région wallonne rappelle les dispositions qui prévoient que les biens qui sont soumis à plusieurs demandes de permis font l'objet d'une seule étude d'incidences et d'une seule enquête publique.

A.6.1. La SA « Lhoist » et la SA « Lhoist Industrie » constatent, dans leur mémoire en réponse, que l'ASBL « Ardennes liégeoises » ne prend pas position quant à la question préjudicielle et qu'il leur est impossible de comprendre la réponse que celle-ci entend y donner.

Elles soulignent par ailleurs que l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat auquel la partie requérante devant le juge *a quo* se réfère concerne une autre disposition que celle qui est visée par la question préjudicielle.

A.6.2. Pour le surplus, les parties intervenantes devant le juge *a quo* soutiennent que la différence de traitement est justifiée par la circonstance que l'absence de délai de rigueur imposé pour l'avis conforme du fonctionnaire délégué ne permet pas de poursuivre une procédure de permis unique qui prévoit, quant à elle, uniquement des délais de rigueur. En outre, cette différence de traitement crée uniquement des inconvénients relatifs au regard du but poursuivi, tant à l'égard des tiers (qui peuvent participer à l'enquête publique relative à la demande de permis d'environnement, introduire un recours administratif à l'encontre du permis d'environnement et un recours en annulation devant le Conseil d'Etat contre le permis d'environnement et le permis d'urbanisme) que du demandeur des permis. Enfin, lorsqu'un projet fait l'objet de deux demandes de permis, celles-ci ne sont jamais traitées de manière hermétique mais toujours « en tenant compte des réalités de l'autre police ». Les parties intervenantes devant le juge *a quo* se réfèrent à cet égard à un arrêt du Conseil d'Etat relatif à des biens classés.

A.7. Dans son mémoire en réponse, l'ASBL « Abbaye Notre-Dame de Saint-Rémy » souligne qu'une modification législative récente a supprimé la différence de traitement querellée en étendant le régime du permis unique aux projets mixtes situés dans une zone Natura 2000.

- B -

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 81, § 1er, du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (ci-après : le décret du 11 mars 1999), tel qu'il était applicable devant le juge *a quo*, soit avant sa modification par le décret du 23 juin 2016.

Ledit article 81, § 1er, disposait :

« Tout projet mixte, à l'exception des projets portant sur des établissements temporaires, d'essai ou relatifs à des biens immobiliers visés à l'article 109 du CWATUP, fait l'objet d'une demande de permis unique ».

B.2. Dans sa version applicable au litige pendant devant le juge *a quo*, l'article 109 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : CWATUP), auquel renvoie l'article 81, § 1er, précité, disposait :

« Le permis est délivré conformément à l'article 107, mais de l'avis conforme du fonctionnaire délégué :

1° lorsqu'il concerne des biens immobiliers inscrits dans un site Natura 2000 proposé ou arrêté en application de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature;

2° lorsqu'il concerne des biens immobiliers inscrits sur la liste de sauvegarde, classés, situés dans une zone de protection visée à l'article 209 ou localisés dans un site repris à l'inventaire des sites archéologiques visé à l'article 233; dans les cas et selon les modalités arrêtés par le Gouvernement, le permis est délivré sur la base d'un certificat de patrimoine ou du procès-verbal de synthèse définitif.

Pour la région de langue française, l'avis de la commission visée à l'article 187, 3°, est sollicité préalablement à l'octroi du permis. A défaut pour ladite commission de s'être prononcée dans les délais fixés par le Gouvernement, l'avis est réputé favorable ».

B.3. L'article 109 du CWATUP identifie les actes et travaux qui sont soumis à la procédure de délivrance du permis d'urbanisme dans laquelle le collège communal statue sur avis conforme du fonctionnaire délégué.

Cette procédure diffère des trois autres procédures de délivrance du permis d'urbanisme organisées par le CWATUP dans lesquelles soit le collège communal statue sans avis du fonctionnaire délégué (article 107, § 1er), soit le collège communal statue sur avis préalable du fonctionnaire délégué (article 107, § 2), soit le fonctionnaire délégué ou le gouvernement statue seul (article 127).

B.4. L'article 81, § 1er, en cause, lu en combinaison avec l'article 109, alinéa 1er, 1°, du CWATUP, a pour effet que depuis 2009, les demandes de permis portant sur un projet mixte envisagé dans un site Natura 2000 ou dans un site candidat Natura 2000 ne sont pas soumises

à la procédure de permis unique mais, de façon séparée, à l'une des procédures de délivrance du permis d'urbanisme citées en B.3 et à la procédure de permis d'environnement.

Quant à la recevabilité de l'intervention de l'ASBL « Ardennes liégeoises »

B.5.1. La SA « Lhoist » et la SA « Lhoist Industrie » contestent la recevabilité de la requête en intervention de l'ASBL « Ardennes liégeoises » au motif que celle-ci ne contiendrait aucun dispositif de nature à indiquer la position défendue par l'ASBL.

B.5.2. L'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle dispose :

« Lorsque la Cour constitutionnelle statue, à titre préjudiciel, sur les questions visées à l'article 26, toute personne justifiant d'un intérêt peut adresser un mémoire à la Cour dans les trente jours de la publication prescrite par l'article 74. Elle est, de ce fait, réputée partie au litige ».

Pour justifier d'un intérêt, conformément à l'article 87, § 1er, précité, les personnes qui souhaitent intervenir dans une procédure préjudicielle doivent exposer, dans leur mémoire, suffisamment d'éléments permettant d'établir que la réponse de la Cour aux questions préjudicielles peut avoir une incidence directe sur leur situation personnelle.

B.5.3. L'ASBL « Ardennes liégeoises » a, en vertu de ses statuts, notamment pour objet de « défendre l'environnement des Ardennes liégeoises » et de mettre en œuvre « des voies de droit et recours qui ont pour objectif d'assurer le respect des textes juridiques ayant pour but ou pour effet de protéger l'environnement ». Un tel objet social est susceptible d'être directement affecté par la réponse que la Cour donnera à une question préjudicielle relative à l'exclusion des sites Natura 2000 et des sites candidats Natura 2000 du régime du permis unique.

Il ressort à suffisance de l'exposé de la requête de la partie intervenante que celle-ci regrette que l'article 81, § 1er, du décret du 11 mars 1999 n'ait pas été adapté suite à la modification de l'article 109 du CWATUP par le décret du 30 avril 2009, entraînant une

exclusion des projets mixtes envisagés dans des sites Natura 2000 du champ d'application du régime du permis unique.

Il ressort en outre du mémoire en réponse de la Région wallonne que celle-ci a saisi la portée de la requête en intervention introduite par l'ASBL « Ardennes liégeoises » et a pu y répondre de façon circonstanciée.

Ceci démontre à suffisance que l'intervention de l'ASBL « Ardennes Liégeoises » ne compromet ni le caractère contradictoire de la procédure devant la Cour, ni les droits de la défense des autres parties à la cause.

B.5.4. L'intervention est recevable.

Quant au fond

B.6.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 81, § 1er, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, en ce qu'il exclut du régime du permis unique et des garanties procédurales et matérielles offertes par ce régime les demandes de permis concernant des biens immobiliers inscrits dans un site Natura 2000 proposé ou arrêté en application de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

B.6.2. Contrairement à ce qu'affirme la Région wallonne, il ressort de la motivation de la décision de renvoi que la Cour n'est pas invitée à comparer deux régimes de permis mais bien la situation des tiers qui s'estiment lésés par un projet mixte envisagé dans un site Natura 2000 ou dans un site candidat Natura 2000 avec celle des tiers qui s'estiment lésés par un projet mixte non inscrit dans un tel périmètre.

B.6.3. Il ressort également de la décision de renvoi que le permis d'urbanisme querellé a été délivré par le fonctionnaire délégué sur la base de l'article 127, § 1er, 9°, du CWATUP (actes et travaux projetés dans une zone d'extraction ou relatifs à des travaux d'extraction ou

de valorisation de roches ornementales), qui est une disposition dérogatoire à l'article 109 du CWATUP en ce qui concerne la détermination de l'autorité compétente pour délivrer le permis d'urbanisme. Comme le relève le juge *a quo*, cette circonstance ne fait pas obstacle à l'application de l'article 81, § 1er, du décret du 11 mars 1999 qui renvoie au même article 109 du CWATUP, pour déterminer le champ d'application de la procédure de permis unique.

B.7.1. Un « projet mixte » est un « projet pour lequel il apparaît, au moment de l'introduction de la demande de permis, que sa réalisation requiert un permis d'environnement et un permis d'urbanisme » (article 1er, 11°, du décret du 11 mars 1999, dans sa version applicable au litige pendant devant le juge *a quo*).

Un « permis unique » est une décision de l'autorité relative à un projet mixte qui est délivrée à l'issue de la procédure visée au chapitre XI du décret du 11 mars 1999 (« Du permis unique ») et qui tient lieu de permis d'environnement et de permis d'urbanisme (article 1er, 12°, du décret du 11 mars 1999).

B.7.2. Le permis unique répond à l'objectif suivant du législateur décréteur :

« [...] créer un système d'autorisation couvrant le plus grand nombre de nuisances qu'une installation est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement. Une innovation majeure consiste à organiser dans une procédure unique, l'examen de l'ensemble des préoccupations qu'il faut prendre en compte : l'accent est mis désormais sur l'approche intégrée.

Le système de permis intégré est apparu comme un instrument particulièrement apte à assurer une protection effective de l'environnement dans son ensemble [...] » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 1997-1998, n° 392/1, p. 1).

Cette intégration juridique ne fait que refléter le constat que, dans la pratique, les aspects environnementaux et urbanistiques sont en interaction, de plus en plus difficiles à discerner, et se confondent de plus en plus souvent.

Le permis unique est donc un permis *sui generis* qui, s'il opère une intégration entre les polices de l'urbanisme et des établissements classés, n'équivaut cependant pas à l'addition pure et simple d'un permis d'urbanisme et d'un permis d'environnement. Le permis unique est un instrument juridique recouvrant un ensemble qui va au-delà de la somme des éléments qui le composent.

B.8. Comme il ressort du texte de l'article 81, § 1er, en cause, celui-ci prévoit que tout projet mixte fait l'objet d'une demande de permis unique, « à l'exception des projets portant sur des établissements temporaires, d'essai ou relatifs à des biens immobiliers visés à l'article 109 du CWATUP ».

B.9.1. L'avant-projet de décret à l'origine de la disposition en cause envisageait dans un premier temps d'exclure uniquement les établissements temporaires et les établissements d'essai de la notion du projet mixte soumis à la procédure de permis unique (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 1997-1998, n° 392/1, p. 130; voy. aussi pp. 144-145 ; n° 392/3, p. 2, et n°392/6).

La section de législation du Conseil d'Etat a indiqué qu'elle ne percevait pas pour quel motif le texte en projet excluait les installations temporaires et les installations d'essai du champ d'application du régime du permis unique (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 1997-1998, n° 392/1, p. 78; n° 392/98, pp. 3 et 6).

B.9.2. Finalement, le législateur a décidé d'exclure du régime du permis unique les établissements temporaires et les établissements d'essai, ainsi que les « biens immobiliers visés à l'article 109 du CWATUP ».

L'amendement à l'origine de l'article 81, § 1er, en cause a été justifié comme suit :

« [...] La non-inclusion des établissements temporaires, des établissements d'essai et des établissements visés à l'article 109 du CWATUP (biens classés) se justifie compte tenu des délais particuliers qui sont applicables à l'instruction de ce type d'établissements et qui ne se concilient pas avec le régime mis en place par le présent chapitre. [...] » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 1997-1998, n° 392/136, p. 6, n° 392/160 et n° 392/169, p. 273; voir aussi, n° 392/169, pp. 272-275 et 281).

B.10.1. Au moment de l'adoption de l'article 81, § 1er, du décret du 11 mars 1999 ainsi amendé, l'article 109 du CWATUP visait uniquement les biens faisant l'objet d'une mesure de protection patrimoniale. Seuls les projets mixtes relatifs à cette catégorie de biens étaient

de la sorte exclus du régime du permis unique, par l'effet du renvoi à cette disposition par l'article 81, § 1er, en cause.

A cette époque, l'article 109 du CWATUP prévoyait en effet :

« Le permis est délivré conformément à l'article 108 s'il concerne des biens immobiliers inscrits sur la liste de sauvegarde, classés, situés dans une zone de protection visée à l'article 205 ou localisés dans un site mentionné à l'atlas visé à l'article 215. Le permis est délivré sur la base d'un certificat de patrimoine, dans les cas et selon les modalités arrêtés par le Gouvernement.

Pour la région de langue française, l'avis de la commission visée à l'article 185, 3°, est sollicité préalablement à l'octroi du permis. A défaut pour ladite commission de s'être prononcée dans les délais fixés par le Gouvernement, l'avis est réputé favorable ».

B.10.2. Les biens immobiliers inscrits dans un site Natura 2000 ou dans un site candidat Natura 2000 n'ont été ajoutés à la liste des actes et travaux visés à l'article 109 du CWATUP qu'en 2009, par le décret du 30 avril 2009.

Cet ajout a été justifié comme suit :

« L'alinéa 1er est complété pour ajouter à la liste des actes et travaux qui requièrent un permis d'urbanisme délivré par le collège communal de l'avis conforme du fonctionnaire délégué, à savoir lorsque ces actes et travaux concernent des biens immobiliers inscrits dans un site Natura 2000 proposé ou arrêté en application de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Par souci de lisibilité, l'article en projet a été entièrement réécrit bien que les dispositions existantes relatives aux biens immobiliers inscrits sur la liste de sauvegarde, classés, situés dans une zone de protection visée à l'article 209 ou localisés dans un site repris à l'inventaire des sites archéologiques visé à l'article 233, en ce compris pour ce qui concerne l'habilitation donnée au Gouvernement pour déterminer les cas et les modalités relatives aux certificats de patrimoine, aient été maintenues telles quelles » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2008-2009, n° 972/1, p. 30).

Lors de l'examen du projet de décret par la Commission de l'Aménagement du Territoire, des Transports, de l'Energie et du Logement, le ministre a précisé :

« Enfin, quelques dispositions moins spectaculaires sont prévues :

[...]

C'est aussi, c'est ce que [...] et d'autres avaient souhaité pour la zone Natura 2000, le fait que le permis soit à nouveau de prérogative communale, au niveau du Collège, mais avec avis conforme du fonctionnaire délégué. Comme cela, on ne retire pas toutes ces zones des prérogatives communales mais, à l'inverse, on se protège d'éventuels abus ou de facilités accordées à la légère par certains Collèges » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2008-2009, n° 972/20, p. 17).

B.10.3. Il ressort des travaux préparatoires précités que la modification de l'article 109 du CWATUP avait pour objectif de rétablir la compétence de principe du collège communal pour statuer sur les demandes de permis d'urbanisme pour des actes et travaux envisagés dans un site Natura 2000, laquelle avait été supprimée par un décret du 8 mai 2008.

L'incidence que cette modification allait produire sur le champ d'application du régime du permis unique défini à l'article 81, § 1er, en cause, n'a pas été évoquée lors des travaux préparatoires du décret du 30 avril 2009.

B.11. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.12. Comme il est dit en B.6.2, la Cour est invitée à comparer la situation des tiers qui s'estiment lésés par un projet mixte envisagé dans un site Natura 2000 ou dans un site candidat Natura 2000 avec celle des tiers qui s'estiment lésés par un projet mixte non inscrit dans un tel périmètre. Dans les deux cas, il s'agit de catégories de personnes lésées par un projet mixte.

B.13. La circonstance que le bien immobilier sur lequel porte le projet mixte est situé - ou non - dans un périmètre désigné ou proposé comme site Natura 2000 constitue un critère objectif.

B.14. La Cour examine si la différence de traitement est raisonnablement justifiée au regard de l'objectif poursuivi par le législateur.

B.15. Par son arrêt n° 159/2012, du 20 décembre 2012, la Cour a jugé qu'eu égard aux caractéristiques du permis unique, « le législateur décrétoal wallon a pu considérer que la procédure de délivrance ou de refus du permis unique soit différente de la procédure qui aboutit à la délivrance ou au refus d'un permis d'urbanisme ».

L'une des particularités de la procédure applicable au permis unique réside dans le fait que les tiers ont accès au recours administratif prévu à l'article 95 du décret du 11 mars 1999. A l'occasion de celui-ci, ils peuvent critiquer les aspects urbanistiques et environnementaux contenus dans le permis unique, ou l'un de ces aspects seulement.

Un tel recours saisit le Gouvernement de l'ensemble de l'affaire, ce qui lui permet de refuser le permis unique pour un motif d'urbanisme, même dans l'hypothèse où le recours ne concernerait que le volet environnemental du projet (C.E., n° 187.451, du 29 octobre 2008, *Debuysser*, p. 9/13).

A l'inverse, les tiers ne disposent pas de la possibilité d'introduire un tel recours contre la décision d'octroi ou de refus du permis d'urbanisme.

B.16. Les travaux préparatoires du décret du 30 avril 2009 cités en B.10.2 et B.10.3 ne font nullement apparaître quelle considération justifierait l'exclusion décrite en B.4.

B.17.1. L'article 81, § 1er, en cause a fait l'objet d'une modification récente en ce sens par le décret du 23 juin 2016 « modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement », dans le but d'étendre le régime du permis unique aux projets mixtes envisagés dans un site Natura 2000.

B.17.2. L'article 91 de ce décret dispose :

« A l'article 81, § 1er, du même décret, les mots ' des établissements temporaires, d'essai ou relatifs à des biens immobiliers visés à l'article 109 du CWATUP ' sont remplacés par les mots ' des établissements temporaires ou d'essai ou relatifs à des biens immobiliers visés à l'article 109, alinéa 1er, 2°, du CWATUP ' ».

B.17.3. L'amendement à l'origine de cette disposition a été justifié en ces termes lors des travaux préparatoires :

« Les projets mixtes (permis d'environnement, permis d'urbanisme) sont en général soumis à permis unique, sauf dans certains cas spécifiques.

Ainsi, une procédure dissociée est prévue pour des projets situés en zone Natura 2000. Cette procédure dissociée repose sur le principe d'exception prévu à l'article 81 du décret du 11 mars 1999 qui, lui-même, renvoie à l'article 109 du CWATUP. Historiquement, les sites Natura 2000 ont été ajoutés à la liste des biens classés repris à l'article 109 du CWATUP sans percevoir l'implication indirecte sur le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement par le biais de cet article 81.

Chacun s'accorde à reconnaître que la volonté du législateur n'a jamais été de dissocier la procédure de permis unique pour les projets situés en zone Natura 2000. Cette situation est d'ailleurs contraire à l'objectif recherché par le décret du 11 mars 1999 qui vise l'unicité de traitement pour un projet nécessitant un permis d'urbanisme et un permis d'exploiter. Il faut par ailleurs noter que le projet de Code de Développement territorial apporte une correction à cette situation.

Le Conseil d'Etat, saisi de recours pour de tels dossiers, a posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle au sujet de la procédure dissociée appliquée aux projets situés en zone Natura 2000. La réponse n'est pas attendue avant un à deux ans.

Sans attendre la décision de la Cour constitutionnelle et l'entrée en vigueur du Code de Développement territorial, il serait judicieux de corriger la situation en proposant une modification de l'article 81 du décret du 11 mars 1999.

La modification vise ainsi à apporter cette correction à l'article 81 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. L'article [109,] alinéa 1er, 1°, du CWATUP n'est de ce fait plus visé par la disposition.

En lien avec la modification apportée à l'article 81 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, l'insertion d'un article 100^{quater} vise à prévoir une disposition transitoire. Celle-ci permettra de simplifier la gestion administrative de certains dossiers, tout en évitant des problèmes potentiels lors de recours pour ce type de dossiers tant que la Cour constitutionnelle ne s'est pas prononcée sur la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2015-2016, n° 484/7, p. 2).

Lors du débat au sein de la commission de l'Environnement, les auteurs de l'amendement ont expliqué que celui-ci « vise à ce que les demandes de permis mixtes - d'environnement et d'urbanisme - situées en zone Natura 2000 puissent bénéficier - comme les autres - d'une demande de permis unique afin d'éviter l'examen parallèle de deux demandes de permis, ce dans un but de simplification administrative » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2015-2016, n° 484/10, pp. 16-17).

Ils ont ajouté, lors du débat en séance publique :

« [...] Cette disposition vient régler une situation, pas dans l'urgence, mais de manière immédiate. En ce qui concerne les projets mixtes, ceux soumis à la fois à un permis d'environnement et à un permis d'urbanisme, ces projets sont généralement soumis à une procédure de permis unique, si ce n'est pour certaines exceptions, dont une qui concerne les projets situés en zone Natura 2000.

C'est peut-être quelque chose qui n'avait pas été prévu par le législateur à l'époque, c'est une conséquence d'une disposition législative. Ce n'est pas un dommage collatéral, mais un effet non désiré d'une réforme qui a fait en sorte que les projets situés en zone Natura 2000 doivent faire l'objet à la fois d'une procédure de permis d'urbanisme et d'une procédure de permis d'environnement et ne peuvent pas bénéficier, dans l'état actuel de la législation, de l'unicité de procédure prévue pour les permis uniques.

[...]

C'est le sens de cet amendement qui rencontre le souhait de simplification administrative évoqué par [...], puisque l'on corrige une erreur, une scorie ou un effet non désiré pour faire en sorte que, même dans les zones Natura 2000, les projets mixtes fassent l'objet d'une seule et unique procédure, tel que c'est prévu pour les autres projets » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2015-2016, *CRIC*, n° 186, p. 24).

B.18. Il résulte de ce qui précède qu'en ce qu'il exclut du champ d'application du régime du permis unique les projets mixtes portant sur des biens immobiliers inscrits dans un site Natura 2000 proposé ou arrêté en application de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, l'article 81, § 1er, du décret du 11 mars 1999, tel qu'il était applicable avant sa modification par le décret du 23 juin 2016, prive, sans justification raisonnable, les tiers susceptibles d'être lésés par de tels projets des garanties inhérentes au régime du permis unique et notamment, de la possibilité d'introduire un recours en réformation contre les aspects urbanistiques du projet.

B.19. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Il n'y a pas lieu de procéder à un examen de la compatibilité de la disposition en cause avec l'article 23 de la Constitution, qui ne pourrait conduire à un constat d'inconstitutionnalité plus étendu.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 81, § 1er, du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, tel qu'il était applicable avant sa modification par le décret du 23 juin 2016, viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il exclut du champ d'application du régime du permis unique les projets mixtes portant sur des biens immobiliers inscrits dans un site Natura 2000 proposé ou arrêté en application de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 18 mai 2017.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels