

Numéro du rôle : 4570
Arrêt n° 114/2009 du 9 juillet 2009

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 2, alinéa 3, du décret de la Région wallonne du 22 mai 2008 « modifiant les articles 35 et 111 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (CWATUPE) », introduit par l'ASBL « L'Erablière ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Melchior et M. Bossuyt, et des juges P. Martens, E. De Groot, J.-P. Moerman, E. Derycke et T. Merckx-Van Goey, 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 4 décembre 2008 et parvenue au greffe le 5 décembre 2008, l'ASBL « L'Erablière », dont le siège social est établi à 6951 Bande, rue Au-delà de l'Eau 1 B, a introduit un recours en annulation de l'article 2, alinéa 3, du décret de la Région wallonne du 22 mai 2008 « modifiant les articles 35 et 111 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (CWATUPE) » (publié au *Moniteur belge* du 5 juin 2008).

Le Gouvernement wallon a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 2 juin 2009 :

- a comparu Me M. Delnoy, avocat au barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs P. Martens et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. L'association sans but lucratif « L'Erablière » expose qu'en vertu de l'article 4 de ses statuts, son objet social est de défendre l'environnement de la région de Marche-Nassogne, ce qui comprend notamment la défense du bon aménagement du territoire. Elle estime dès lors avoir intérêt à agir en annulation de la disposition qu'elle attaque.

A.1.2. A défaut d'avoir reçu communication, par la requérante, de son dossier de pièces, le Gouvernement wallon émet des réserves quant à sa capacité juridique et à sa qualité pour agir devant la Cour. Dans son mémoire en réplique, il maintient que le recours est irrecevable pour défaut de capacité et de qualité à agir.

A.1.3. Le Gouvernement wallon estime que l'objet social de la requérante ne semble pas être d'une nature particulière, dès lors que tout habitant de la Région wallonne a intérêt au bon aménagement du territoire. Il conteste dès lors son intérêt à agir.

A.1.4. L'association requérante répond d'une part que la Cour européenne des droits de l'homme a déjà reconnu, dans un arrêt du 24 février 2009, que son intérêt est suffisamment spécifique, et d'autre part qu'en

disposant, à l'article 1er, § 1er, alinéa 1er, du Code wallon de l'aménagement du territoire, que « le territoire de la Région wallonne est un patrimoine commun de ses habitants », le législateur décretaal a élargi l'intérêt spécifiquement requis pour agir en matière d'aménagement du territoire.

A.1.5. Le Gouvernement wallon réplique que cette reconnaissance de l'intérêt à agir de la requérante est due aux circonstances spécifiques de l'espèce, qui sont complètement différentes de celles du recours.

#### *Quant au fond*

A.2.1. La requérante prend un premier moyen de la violation, par l'article 2, alinéa 3, du décret du 22 mai 2008 qui modifie l'article 111 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (ci-après : CWATUP), des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle estime que rien ne justifie que le nouvel article 111 s'écarte du système de dérogation antérieur, ainsi que du système de dérogation prévu par les articles 110 et 112, qui comportent une exigence de respect du site bâti.

A.2.2. Le Gouvernement wallon estime en ordre principal que le moyen est irrecevable, parce que la requérante est en défaut de faire valoir les catégories de personnes qui seraient traitées de manière différente et qu'elle se borne à comparer deux textes distincts.

A.2.3. Le Gouvernement wallon expose en ordre subsidiaire que la nouvelle condition d'octroi de la dérogation, qui fait référence au respect, à la structuration ou à la recomposition des lignes de force du paysage, est en réalité plus favorable à la protection de l'environnement que ne l'était l'ancienne condition, qui faisait référence à l'intégration au site bâti ou non bâti. Il en déduit que le moyen est irrecevable, faute d'intérêt dans le chef de la requérante.

A.2.4. Le Gouvernement wallon fait enfin observer qu'en tout état de cause, les articles 110 et 111 du CWATUP ne sont comparables qu'en ce qu'ils ont pour objet de permettre l'octroi de dérogations aux plans de secteur, mais qu'ils ne le sont pas en ce qui concerne la condition incriminée, parce que leurs champs d'application sont fondamentalement différents.

A.2.5. La requérante répond que les articles 110, 111 et 112 du CWATUP qu'elle compare sont tous classés dans une sous-section 1, intitulée « Des dérogations au plan de secteur », et qu'avant le décret attaqué, toutes les clauses de dérogation au plan de secteur exigeaient le respect du site bâti ou l'intégration au site bâti. Elle admet qu'en ce qui concerne l'intégration au site non bâti, le texte nouveau a sans doute un sens plus ou moins équivalent et indique que le débat se cristallise donc sur la question de l'intégration au site bâti ou de son respect.

A.3.1. La requérante prend un second moyen de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 23 de la Constitution, en ce qu'il consacre le droit à la protection d'un environnement sain et le principe de *standstill* en la matière. Elle relève que le texte nouveau de l'article 111 supprime irrévocablement l'obligation pour l'administration de s'interroger sur l'intégration, dans le site bâti, des actes et travaux autorisés par la dérogation. Elle expose qu'il existe des noyaux d'habitation, donc des sites bâtis, qui sont situés dans une zone incompatible avec le plan de secteur, par exemple des hameaux en zone agricole, pour lesquels l'exigence d'une intégration au site bâti prend tout son sens. Elle estime que la suppression de cette exigence constitue une régression évidente par rapport à la législation antérieure.

A.3.2. Le Gouvernement wallon rappelle qu'une nouvelle norme ne peut être considérée comme contraire à l'effet de *standstill* lié à l'alinéa 3, 4°, de l'article 23 de la Constitution que si elle implique une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement qui ne serait pas justifiée par des motifs liés à l'intérêt général.

A.3.3. Le Gouvernement wallon fait valoir qu'en l'espèce, la modification attaquée n'implique pas de réduction sensible du niveau de protection de l'environnement. Il considère qu'il est douteux que l'ancienne condition relevât de la protection de l'environnement. Même si c'était le cas, il observe que l'article 1er, § 1er,

du CWATUP n'a pas été modifié, de sorte que l'autorité compétente pour accorder une dérogation sur la base de l'article 111 doit continuer à le faire en ayant égard à l'intégration du projet à son site, bâti ou non bâti. Il précise que la nouvelle condition est reprise de la Convention européenne du paysage du Conseil de l'Europe, signée à Florence le 20 octobre 2000 et ratifiée par la Région wallonne le 20 décembre 2001, et qu'il en découle que la notion de paysage vise non seulement les sites naturels, mais également les sites bâtis.

Il fait valoir que la nouvelle condition est plus exigeante que l'ancienne, puisque dorénavant il ne suffit plus que le projet s'intègre dans le paysage, mais il faut qu'il y joue un rôle actif de structuration ou de recomposition. Il rappelle qu'en tout état de cause, l'octroi d'une dérogation sur la base de l'article 111 du CWATUP reste soumis à d'importantes autres conditions, que la nouvelle condition ne modifie en rien l'ampleur du pouvoir de contrôle du juge sur sa mise en œuvre, et qu'enfin l'alinéa 2 de l'article 111 interdit l'application du mécanisme dérogatoire pour les zones présentant un certain degré de sensibilité environnementale, notamment les périmètres de point de vue remarquable.

A.3.4. Le Gouvernement wallon estime que la modification décrétales attaquée est justifiée par des motifs d'intérêt général. Il expose que la condition critiquée insérée à l'article 111 apparaissait déjà à l'article 110 ancien, puis à l'article 127, § 3, qu'elle était justifiée par la volonté d'améliorer l'image de marque de la Wallonie et que la nouvelle condition s'inscrit dans le respect de la Convention européenne du paysage, qui est obligatoire pour la Région. Enfin, il ajoute que la condition critiquée permet d'assurer le respect de l'un des critères fondamentaux de l'évaluation des incidences sur l'environnement des projets et des plans et programmes, telle qu'elle s'impose à la Région du fait de plusieurs directives européennes et conventions internationales.

A.3.5. La requérante répond que, sauf à démontrer que la notion de paysage intègre également le site bâti, on ne peut dire que la nouvelle version de l'article 111 du CWATUP intègre également le site bâti, ni que la nouvelle disposition ne constitue pas une régression par rapport à la situation préexistante. Elle estime que la notion de paysage est une vision donnant une perspective assez lointaine et assez large sur un ensemble donné, et qu'elle ne se confond pas avec l'examen du site bâti qui entre dans le détail d'un bâtiment particulier par rapport à son environnement bâti immédiat.

- B -

### *Quant à la recevabilité du recours*

B.1.1. La partie requérante a déposé au greffe de la Cour une copie de ses statuts, la preuve du dépôt de la liste de ses membres au greffe du tribunal de commerce, ainsi que la copie de la décision d'intenter le recours, prise par l'organe compétent pour ce faire en vertu de ses statuts.

B.1.2. Aux termes de l'article 4 de ses statuts, la partie requérante a pour objet social la défense, dans la région de Marche-Nassogne, de l'environnement, c'est-à-dire « des qualités et diversités des écosystèmes et espèces naturelles ou semi-naturelles, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de la valeur paysagère, de l'eau, l'air et autres éléments vitaux pour les êtres humains ainsi que la quiétude des lieux ». Un tel objet social est particulier et

distinct de l'intérêt général. La partie requérante a intérêt à demander l'annulation d'une disposition à laquelle elle reproche de diminuer les exigences liées à la délivrance d'une autorisation de bâtir en dérogation au plan de secteur, et de permettre en conséquence une éventuelle dégradation de l'environnement.

B.1.3. Le recours est recevable.

#### *Quant à la disposition attaquée*

B.2.1. La partie requérante demande l'annulation de la dernière phrase de l'article 2, alinéa 3, du décret de la Région wallonne du 22 mai 2008 modifiant les articles 35 et 111 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie (CWATUPE). Cette disposition remplace, au dernier alinéa de l'article 111 du CWATUP, les mots « doit s'intégrer au site bâti ou non bâti » par les mots « ainsi que le module de production d'électricité ou de chaleur doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage ».

B.2.2. Les articles 110 à 112 du CWATUP traitent des dérogations au plan de secteur. Avant sa modification par le décret attaqué, l'article 111 prévoyait que les constructions, les installations ou les bâtiments existant avant l'entrée en vigueur du plan de secteur et dont l'affectation ne correspondait pas aux prescriptions de ce plan pouvaient faire l'objet de travaux de transformation, d'agrandissement et de reconstruction. Il prévoyait également que, pour des besoins économiques, les bâtiments et installations conformes au plan de secteur ou existant avant son entrée en vigueur pouvaient faire l'objet de travaux de transformation ou d'agrandissement impliquant une dérogation à l'affectation d'une zone contiguë, à l'exclusion de certains types de zones. Dans les deux cas, la construction, l'installation ou le bâtiment transformé, agrandi ou reconstruit devait, pour être autorisé en dérogation au plan de secteur, « s'intégrer au site bâti ou non bâti ».

Depuis l'entrée en vigueur de la disposition attaquée, les constructions, reconstructions, installations, transformations et agrandissements dérogatoires au plan de secteur peuvent être

autorisés à condition, soit qu'ils respectent, soit qu'ils structurent, soit qu'ils recomposent les lignes de force du paysage.

B.2.3. Le décret du 22 mai 2008 a pour objet de favoriser l'installation de systèmes de production d'énergie valorisant l'énergie solaire, et notamment les installations implantées de manière isolée par rapport aux bâtiments existants. Le législateur décrétoal wallon a en effet constaté qu'il s'imposait de « prendre de nouvelles mesures visant à simplifier les démarches en matière d'aménagement du territoire, particulièrement pour ce qui concerne l'installation de panneaux capteurs solaires dans le cadre des rénovations du parc existant de logements » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2007-2008, n° 764-1, p. 2). Ainsi, entre autres mesures, le décret prévoit-il de permettre l'implantation de ces panneaux dans les zones pour lesquelles les prescriptions du plan de secteur sont incompatibles avec la pose de telles installations, en recourant au mécanisme dérogatoire visé à l'article 111 du Code.

Les travaux préparatoires indiquent que « ce mécanisme dérogatoire est subordonné à la condition que ces installations doivent, conformément à la Convention européenne du paysage de Florence du 20 octobre 2000, [approuvée par le décret wallon du 20 décembre 2001], soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage » (*ibid.*, p. 3).

#### *Quant au fond*

B.3. Les deux moyens de la requête portent sur le remplacement, à l'article 111 du CWATUP, de la condition, pour obtenir une dérogation au plan de secteur, que la construction projetée s'intègre au site bâti et non bâti, par la condition que cette construction respecte, structure ou recompose les lignes de force du paysage.

La requérante estime que cette nouvelle condition est moins favorable à la protection de l'environnement que ne l'était la condition ancienne, spécialement parce qu'elle ne concernerait que les sites non bâtis. Elle considère en conséquence que la disposition attaquée crée, en violation des articles 10 et 11 de la Constitution, une différence de traitement discriminatoire entre les personnes qui subissent une construction en dérogation au plan de

secteur en application de l'article 111 du CWATUP et les personnes qui subissent une construction en dérogation au plan de secteur en application des articles 110 et 112 du CWATUP, qui font référence à la condition de s'intégrer au site, selon le cas, bâti ou non bâti (premier moyen). Elle estime par ailleurs que la disposition en cause crée un recul dans la protection du droit à un environnement sain garanti par l'article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution et viole en conséquence l'effet de *standstill* attaché à cette disposition (second moyen).

B.4.1. La formulation de la condition à laquelle la dérogation au plan de secteur peut être accordée est inspirée par la volonté du législateur décrétoal wallon de respecter la Convention européenne du paysage, signée à Florence le 20 octobre 2000, approuvée par le décret du 20 décembre 2001.

L'article 1er, a), de cette Convention définit le terme « paysage » comme désignant « une partie de territoire telle que perçue par les populations, dont le caractère résulte de l'action de facteurs naturels et/ou humains et de leurs interrelations ». Son article 2 précise que la Convention « s'applique à tout le territoire des Parties et porte sur les espaces naturels, ruraux, urbains et périurbains ». Le rapport explicatif relatif à cette Convention indique notamment que celle-ci « ne saurait être limitée aux seuls éléments culturels ou artificiels, ou aux seuls éléments naturels du paysage : elle se réfère à l'ensemble de ces éléments et aux relations entre eux » (Conseil de l'Europe, Rapport explicatif sur la Convention européenne du paysage, point 26). Le même document ajoute que la définition du terme « paysage » « tient compte de l'idée que les paysages évoluent dans le temps, sous l'effet des forces naturelles et de l'action des êtres humains », et « souligne également l'idée que le paysage forme un tout dont les éléments naturels et culturels sont considérés simultanément » (*ibid.*, point 38).

B.4.2. Il découle de ce qui précède que, contrairement à ce que soutient la partie requérante, la notion de « paysage » utilisée dans la Convention précitée comprend aussi bien le site bâti que le site non bâti. Rien ne permet de considérer que le législateur décrétoal wallon, en reprenant cette notion de la Convention pour formuler la condition d'autorisation de dérogation au plan de secteur critiquée par la partie requérante, aurait entendu lui donner

une signification différente. Il faut donc en conclure que l'expression « doivent soit respecter, soit structurer, soit recomposer les lignes de force du paysage », utilisée à l'article 111 du CWATUP modifié par la disposition attaquée, vise aussi bien les sites bâtis que les sites non bâtis.

Par conséquent, en ce qui concerne les sites qu'elle oblige à prendre en considération lors de l'octroi d'une dérogation au plan de secteur, la modification législative attaquée ne crée de différence ni par rapport aux situations visées par les articles 110 et 112 du CWATUP, ni par rapport à la législation antérieure.

B.5.1. En revanche, la formulation de la condition, en ce qu'elle prévoit qu'une dérogation peut être accordée si la construction projetée, soit respecte, soit structure, soit recompose les lignes de force du paysage, diffère de celle qui limite l'octroi de la dérogation aux constructions qui s'intègrent au site. Il ne peut être exclu que cette formulation de la condition ait pour effet d'étendre les possibilités de dérogation à des constructions qui ont un effet plus dynamique sur la composition du paysage que les constructions qui doivent s'y intégrer.

Il n'en découle pas pour autant que cette formulation garantirait une protection sensiblement moindre en matière d'environnement que la formulation qui fait référence à l'intégration au site. En effet, les deux formulations de la condition laissent à l'autorité, de manière similaire, un pouvoir d'appréciation important, mais elles l'obligent de manière équivalente à motiver spécialement sa décision sur ce point. Le contrôle exercé par le Conseil d'Etat porte notamment sur cette condition de motivation du permis dérogatoire, et il n'y a pas de raison de considérer qu'il pourrait être moins sévère dans le premier cas que dans le second. En outre, l'article 114 du CWATUP, qui précise que les permis dérogatoires ne peuvent être délivrés qu'à titre exceptionnel, n'est pas modifié par le décret attaqué, de sorte que la pratique administrative et le contrôle juridictionnel qui s'exerce à son endroit demeurent inchangés.

B.5.2. Enfin, même s'il fallait constater que, par l'effet de la disposition en cause, certaines constructions seront autorisées en dérogation au plan de secteur alors qu'elles

n'auraient pu l'être si la dérogation avait été soumise à la condition que la construction « s'intègre au site bâti ou non bâti », la mesure n'en serait pas moins raisonnablement justifiée par les objectifs poursuivis par le décret en cause, rappelés en B.2.3, de sorte qu'elle ne saurait constituer ni une violation du principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution, ni une réduction sensible du droit à un environnement sain garanti par son article 23.

B.6. Aucun des deux moyens n'est fondé.

Par ces motifs,

la Cour,

sous réserve de ce qui est dit en B.4.2, rejette le recours.

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, à l'audience publique du 9 juillet 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior