



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.388/4
du 28 avril 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Code
du Développement territorial pour l'accueil d'urgence des
demandeurs de protection temporaire'

Le 22 avril 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté 'modifiant le Code du Développement territorial pour l'accueil d'urgence des demandeurs de protection temporaire'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 avril 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 avril 2022.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Vu l'urgence, motivée par la nécessité de prévoir un cadre approprié permettant le logement et l'accueil de ces personnes déplacées dans les meilleures conditions ;

Considérant que le 24 février 2022, les forces armées russes ont lancé une invasion à grande échelle de l'Ukraine en plusieurs points depuis la Fédération de Russie, la Biélorussie et des régions de l'Ukraine qui ne sont pas contrôlées par le Gouvernement ; qu'en conséquence, des parties considérables du territoire ukrainien constituent désormais des zones de conflit armé d'où des milliers de personnes ont fui ou sont en fuite ; qu'en fonction de l'évolution du conflit et sur la base des estimations actuelles, les différents pays de l'Union européenne sont confrontés à l'arrivée d'un nombre exceptionnellement élevé de personnes déplacées en raison du conflit armé, potentiellement compris entre 2,5 et 6,5 millions de personnes ; que le Conseil de l'Union européenne a dès lors pris, le 4 mars dernier, une décision d'exécution (2022/38, J.O., 4 mars 2022, L.71/1) de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, en constatant l'existence d'un afflux massif de directive ;

Considérant qu'actuellement 2.000 personnes se présentent quotidiennement en Belgique pour recevoir le statut associé à la protection temporaire ; qu'au total l'on estime à brève échéance que 65.000 ukrainiens seront accueillis en Région wallonne ;

Considérant que selon l'article 13, 1, de la directive précitée, les États membres veillent à ce que les bénéficiaires de la protection temporaire aient accès à un hébergement approprié ou reçoivent, le cas échéant, les moyens de se procurer un logement ;

Considérant qu'en Région wallonne, les disponibilités actuelles en places d'accueil sont très inférieures aux chiffres prévisionnels annoncés ;

Considérant dès lors qu'il convient, en urgence, de prévoir un cadre approprié permettant le logement et l'accueil de ces personnes déplacées dans les meilleures conditions ;

Considérant qu'en l'état actuel du Code de développement territorial, un permis d'urbanisme est requis pour un certain nombre d'actes et travaux liés à la mise en œuvre de ces structures d'accueil ; que cette situation peut être considérée comme une entrave à la recherche de biens ou de sites aptes à accueillir les réfugiés de manière immédiate ;

Considérant qu'au vu de la situation humanitaire et dans un souci de sécurité juridique, il importe donc de mettre en place, dans les plus brefs délais, une dispense de permis en faveur des structures d'accueil à créer ou à aménager ».

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon l'article D.IV.1, § 2, alinéa 1^{er}, du Code du Développement territorial,
« Le Gouvernement arrête, sous forme de nomenclature, la liste des actes et travaux qui, en raison de leur nature ou de leur impact sur le voisinage ou l'environnement :
1^o sont exonérés du permis d'urbanisme requis en vertu de l'article D.IV.4 ;
[...]
3^o ne requièrent pas l'intervention obligatoire d'un architecte ».

Le projet tend à modifier l'article R.IV.1-1 du Code du Développement territorial, relatif aux actes, travaux et installations exonérés du permis d'urbanisme, d'impact limité ou qui ne requièrent pas le concours obligatoire d'un architecte afin de prévoir la dispense du permis d'urbanisme et du concours d'un architecte pour les actes et travaux visant à créer ou à aménager des structures d'accueil et leurs aménagements accessoires et complémentaires, destinés à accueillir des demandeurs de protection temporaire au sens de la directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 'relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil'.

Cette dispense est conçue de manière temporaire : elle est, selon le texte en projet, valable pour une durée de trente-six mois à dater de la décision du Conseil de l'Union européenne constatant l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées au sens de l'article 5 de la directive 2001/55/CE.

Comme la section de législation a déjà eu l'occasion de le rappeler notamment dans son avis n° 38.711/2/V ¹,

« [s]ous peine de violer le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, les distinctions qui résultent de l'arrêté en projet entre, d'une part, les actes et travaux

¹ Avis n° 38.711/2/V donné le 28 juillet 2005 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 octobre 2005 'déterminant la liste des actes et travaux dispensés du permis d'urbanisme, de l'avis préalable du fonctionnaire délégué, du concours d'un architecte ou qui requièrent une déclaration urbanistique préalable et modifiant l'article 307 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/38711.pdf>. Voir, plus récemment, en ce sens, l'avis n° 70.090/4 donné le 25 août 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 septembre 2021 'modifiant le Code du

dispensés du permis d'urbanisme, du concours d'un architecte ou de l'avis préalable du fonctionnaire délégué et, d'autre part, ceux qui ne bénéficient pas d'une telle dispense, doivent reposer sur des critères justifiés par des motifs pertinents au regard des objectifs qui doivent être poursuivis en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire.

[...]

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure de justifier les diverses différences de traitement ainsi opérées ».

2. Le texte en projet n'envisage de dispenser les actes et travaux concernés qu'à la condition que

« la structure d'accueil [soit] réalisée à l'initiative ou par l'intermédiaire et sous la responsabilité de la Région, des provinces, des communes, des intercommunales telles que visées par le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, des régies communales et provinciales, des centres publics d'aide sociale, des fabriques d'église, de la Société wallonne du Logement, des sociétés de logement de service public ou de la Croix rouge de Belgique ».

La question se pose de savoir pour quels motifs seules les personnes énumérées seront dispensées du permis et de l'intervention de l'architecte, et non d'autres personnes qui seraient susceptibles de poursuivre un objectif d'accueil identique.

À cet égard, la note au Gouvernement relative au texte en projet mentionne uniquement que « [...] le projet conditionne la dispense à ce que l'accueil soit organisé à l'initiative ou par l'intermédiaire d'une personne morale de droit public ou d'une institution investie d'une mission de service public, ce qui en garantit le désintéressement et la probité », et que, faisant suite à l'avis de l'Union des villes et communes de Wallonie, « [les] personnes morales susceptibles de bénéficier de la dispense [...] ont été énumérées dans le dispositif ».

L'auteur du projet doit être en mesure de justifier que seules les personnes morales énumérées de manière précise par le texte en projet bénéficieront de la dispense envisagée.

Le texte en projet sera réexaminé à la lumière de cette observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET