

ARRÊT

---

*En cause:*

le recours en annulation du décret de la Région wallonne du 14 mars 2024 « instituant le Code de la gestion des ressources du sous-sol », introduit par l'ASBL « Bürgerinitiative für Habitat- und Umweltschutz » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Pierre Nihoul et Joséphine Moerman, des juges Thierry Giet, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Katrin Jadin et Magali Plovie, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite Luc Lavrysen, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Pierre Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*  
\*   \*  
\*

## I Objet du recours

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 janvier 2025 et parvenue au greffe le 22 janvier 2025, un recours en annulation du décret de la Région wallonne du 14 mars 2024 « instituant le Code de la gestion des ressources du sous-sol » (publié au Moniteur belge du 19 juillet 2024, erratum au Moniteur belge du 25 juillet 2024) a été introduit par l'ASBL « Bürgerinitiative für Habitat- und Umweltschutz », Myriam Elisabeth Schrouff, Marc Wintgens et Thomas Opuszynski, assistés et représentés par Me Michel Delnoy, Me Zoé Vrolix, Me Maxime de Brogniez et Me Martin Lauwers, avocats au barreau de Liège-Huy.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Philippe Schaffner, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me Pierre Moërynck, avocat au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 1er avril 2026, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Magali Plovie et Willem Verrijdt, 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, 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 Argument

Quant à la recevabilité du recours

A.1.1. La première partie requérante expose qu'elle est une association sans but lucratif ayant pour objet statutaire la protection de l'environnement sur le territoire des communes de La Calamine et de Plombières ainsi que dans les communes avoisinantes. Les deuxième à quatrième parties requérantes sont des personnes physiques dont le domicile ou l'exploitation agricole sont situés à proximité d'anciennes galeries de mines. Les quatre parties requérantes exposent que le décret de la Région wallonne du 14 mars 2024 « instituant le Code de la gestion des ressources du sous-sol » (ci-après : le décret du 14 mars 2024) a été adopté dans l'intention de promouvoir l'exploration et l'exploitation des ressources du sous-sol, et qu'il est de nature à affecter le but statutaire de la première partie requérante et la situation des trois autres. Elles demandent dès lors l'annulation de l'intégralité du décret du 14 mars 2024 ou, à tout le moins, des articles D.II.1, D.VI.1, D.VI.3, D.VI.4, D.VI.5, D.VI.12 à D.VI.54, D.VII.1, D.VII.2, D.VII.3, D.VII.9, D.VII.10 et D.XII.13 du Code de la gestion des ressources du sous-sol (ci-après : le Code), inséré dans le Code de l'environnement par l'article 1er du décret précité.

A.1.2. La recevabilité du recours n'est pas contestée.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.2.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 35 et 39 de la Constitution et de l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Elles font grief au décret du 14 mars 2024 de préciser l'étendue du droit de propriété, en limitant de manière mathématique sa portée sur le plan de la profondeur, sous le sol, alors que la définition du droit de propriété relève de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale, laquelle a exercé cette compétence par l'adoption de l'article 3.63 du Code civil. D'après les parties requérantes, il doit être déduit de cette disposition que la profondeur du droit de propriété doit être déterminée au cas par cas. Elles en concluent qu'en fixant à vingt mètres la profondeur jusqu'à laquelle le droit de propriété s'étend, le législateur décrétoal wallon a porté atteinte à la compétence du législateur fédéral en matière de droit de propriété.

A.2.2. Le Conseil des ministres partage le point de vue des parties requérantes. Il estime que la Région wallonne ne pouvait pas, sans violer les dispositions visées au moyen, fixer la profondeur du droit de propriété de manière abstraite et mathématique à vingt mètres. Il relève que le législateur décrétoal wallon n'a pas mentionné l'usage de pouvoirs implicites au cours des travaux préparatoires du décret du 14 mars 2024. Enfin, il renvoie à l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'État au sujet d'une ancienne version du texte du décret (avis n° 64.927/4 du 30 janvier 2019) et considère que cet avis demeure applicable malgré l'adoption de l'article 3.63 du Code civil. Il estime qu'en attribuant unilatéralement par voie de décret à la Région wallonne la pleine propriété des ressources du sous-sol situées au-delà de vingt mètres de profondeur, le décret du 14 mars 2024 porte atteinte à la substance même du droit de propriété.

Le Conseil des ministres ajoute que si le premier moyen était déclaré fondé, le décret du 14 mars 2024 devrait être annulé dans son intégralité, car son économie générale serait mise en cause. À titre subsidiaire, il considère qu'à tout le moins, les articles D.I.1, D.I.2 et D.VII.1 à D.VII.9 du Code doivent être annulés.

A.3.1. Le Gouvernement wallon fait valoir que le décret du 14 mars 2024 et le Code qu'il institue ne définissent pas le droit de propriété mais en règlent l'usage, de sorte qu'il ne saurait être question d'une violation des compétences du législateur fédéral. Il rappelle qu'en vertu de l'article 3.63 du Code civil, l'étendue verticale de la propriété est fonctionnelle. Il expose que les travaux préparatoires de cette disposition indiquent que l'étendue verticale doit être déterminée selon la destination et la situation du fonds, en tenant compte de ses possibilités d'exploitation. Il précise que la Région wallonne n'est pas propriétaire des ressources du sous-sol, puisque celles-ci constituent le « patrimoine commun de ses habitants » (article D.I.1, § 1er, alinéa 1er, du Code), la Région ne faisant que les administrer. Dans ce contexte, le Gouvernement wallon accorde des droits exclusifs d'exploration et d'exploitation sur ces ressources, au moyen de permis exclusifs, lesquels sont considérés comme des programmes au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 « relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement ».

A.3.2. Le Gouvernement wallon considère qu'en exigeant que le titulaire d'un permis exclusif acquière les droits réels qui lui sont nécessaires pour les premiers vingt mètres de profondeur, le législateur décrétoal ne fixe pas la limite du droit de propriété à vingt mètres et ne règle aucunement le droit de propriété.

A.4.1. Les parties requérantes déduisent des travaux préparatoires du décret du 14 mars 2024 que le législateur décretaal wallon a entendu exécuter le Code civil en déterminant une limite générale et abstraite du droit de propriété foncière. Elles estiment que la fixation d'une limite de profondeur ne relève pas de la gestion de l'usage du sous-sol, mais touche à la définition même du droit de propriété, puisqu'elle règle les prérogatives que confère ce droit et son étendue sur le plan de la profondeur. Elles font valoir que l'affirmation du Gouvernement wallon selon laquelle le décret règle l'usage de la propriété sans la définir est erronée puisque, d'une part, le régime différencié selon la profondeur établi par le décret implique clairement l'existence d'une limite abstraite et mathématique en deçà de laquelle le droit de propriété est nécessairement limité, et que, d'autre part, ce régime permet à des tiers non-proprétaires en surface de s'approprier certaines ressources du sous-sol.

A.4.2. Le Conseil des ministres partage la position des parties requérantes. Il estime que l'argumentation du Gouvernement wallon explique le régime mis en place mais ne réfute pas la critique.

A.5. Le Gouvernement wallon réplique que le moyen procède d'une lecture erronée du décret du 14 mars 2024, lequel ne fixe aucune limite mathématique au droit de propriété. Il confirme que l'étendue du droit de propriété reste relative, conformément aux dispositions du Code civil. Il précise qu'il est nécessaire de distinguer la propriété du terrain et la propriété des ressources du sous-sol, laquelle fait l'objet du deuxième moyen. Il indique à cet égard que la propriété de la surface n'entraîne pas nécessairement celle du sous-sol, au regard des règles établies par le Code civil qui prévoient que le propriétaire du sol n'est propriétaire du sous-sol situé à la verticale de sa parcelle que dans la mesure où ce sous-sol lui est utile. Il ajoute que, concrètement, c'est la première tranche de vingt mètres qui est la plus susceptible d'être utile au propriétaire de la surface.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.6.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Elles rappellent que le droit de propriété implique que toute limitation de ce droit doit reposer sur une base légale suffisamment précise, prévisible et déterminée et qu'aucune catégorie de personnes ne peut se voir imposer des charges qui excèdent celles qu'un particulier peut devoir supporter dans l'intérêt général.

A.6.2. Les parties requérantes exposent que le décret du 14 mars 2024 permet la délivrance de permis d'exploration et d'exploitation qui impliquent, d'une part, l'appropriation exclusive des ressources du sous-sol au profit de leurs titulaires et, d'autre part, la possibilité que le fonds soit grevé d'une servitude légale d'utilité publique pour une exploration ou une exploitation entre vingt et cent mètres de profondeur. Elles en déduisent que le décret du 14 mars 2024 limite le droit de propriété des propriétaires de terrains sous lesquels existent des ressources. Elles font valoir que l'article D.VI.12 du Code ne prévoit aucun encadrement pour la détermination des zones sur lesquelles peuvent porter les demandes de permis. Elles ajoutent que le plan stratégique du sous-sol prévu par l'article D.III.1 est établi par le Gouvernement wallon lui-même, et que l'encadrement de son action à ce sujet est particulièrement lacunaire, dès lors que les dispositions décretales ne permettent pas d'identifier les zones pour lesquelles les permis d'exploration ou d'exploitation peuvent être délivrés. Elles en déduisent que le Gouvernement wallon peut délivrer des permis qui ont pour effet d'opérer un transfert de propriété des ressources du sous-sol se trouvant sous des terrains appartenant à des tiers, sans que la manière de déterminer les terrains concernés fasse l'objet d'un encadrement décretaal suffisant.

A.6.3. Les parties requérantes n'aperçoivent pas comment le régime des permis exclusifs d'exploration ou d'exploitation pourrait poursuivre un objectif d'intérêt général, puisque l'exclusivité des ressources est établie au profit des titulaires de permis, qui peuvent être des personnes morales de droit privé. Elles relèvent que le décret prévoit que pour les explorations et exploitations à plus de cent mètres sous le sol, l'utilité publique est présumée, au motif qu'à cette profondeur, l'exploration ou l'exploitation n'entrave pas la jouissance du bien en surface. Cependant, les parties requérantes estiment, d'une part, que l'on ne peut déduire d'une absence de nuisance en surface que l'exploitation du sous-sol est d'utilité publique et, d'autre part, qu'il est faux de prétendre que les conséquences en surface sont inexistantes. Elles citent en exemple l'hypothèse du propriétaire d'un immeuble qui souhaiterait le chauffer par géothermie, une technique qui implique l'utilisation du sous-sol entre cent et cinq cents mètres de profondeur.

A.6.4. Enfin, les parties requérantes considèrent que le décret du 14 mars 2024 n'est pas proportionné, en ce qu'il ne répond ni au critère d'adéquation, ni au critère de nécessité, ni au critère de proportionnalité au sens strict. Elles estiment que l'appropriation exclusive des ressources du sous-sol par certains, sans bénéfice pour la collectivité, n'est pas de nature à permettre l'administration de ces ressources en tant que patrimoine commun et dans l'intérêt général. Elles ajoutent qu'a fortiori, le décret ne saurait être nécessaire à la réalisation de cet objectif et qu'il ne saurait être considéré comme proportionné à celui-ci.

A.7.1. Le Gouvernement wallon rappelle que l'article D.III.1, § 1er, du Code prévoit l'établissement d'un plan stratégique des ressources du sous-sol qui détermine la gestion de ces ressources en fonction des besoins de la Région. Il précise qu'il appartient au Gouvernement de veiller à l'articulation de ce plan stratégique avec le plan national d'exploitation prévu par le règlement (UE) 2024/1252 du Parlement européen et du Conseil du 11 avril 2024 « établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020 ». Le plan stratégique a une dimension programmatique, en définissant les objectifs poursuivis et les moyens alloués, une dimension spatiale, en identifiant les gisements, et une dimension planificatrice, en déterminant les zones indisponibles. Il n'a pas pour objectif d'établir une planification contraignante, hormis en ce qui concerne les zones indisponibles. Le Gouvernement wallon estime qu'il en résulte que le Code encadre à suffisance la délivrance des permis exclusifs.

A.7.2. Le Gouvernement wallon considère que le moyen, en ce qu'il dénonce un transfert de propriété, est théorique, parce que, premièrement, la profondeur à laquelle se situent les ressources place celles-ci hors de portée des prérogatives du propriétaire de la surface; parce que, deuxièmement, même à supposer que le propriétaire

puisse prétendre pouvoir atteindre les ressources, celles-ci seraient inutiles à l'exercice de ses prérogatives, puisqu'elles seraient, en raison de leur confinement à l'aplomb de la parcelle individuelle, dépourvues de toute rentabilité économique; et parce que, troisièmement, le propriétaire de la surface ne pourrait se saisir de ces ressources qu'en devenant l'exploitant, à condition d'être titulaire d'un permis exclusif d'exploitation, ce qui est illusoire. Le Gouvernement wallon ajoute que, pour autant qu'elle se pose, la question du transfert de propriété fait l'objet d'un encadrement valable.

A.7.3. Le Gouvernement wallon rappelle aussi que le décret du 14 mars 2024 poursuit un objectif d'intérêt général, puisque les substances contenues dans le sous-sol constituent le patrimoine commun des habitants et que la Région les administre dans l'intérêt général. Le décret met en place un système dans lequel l'exploitant est chargé de l'obligation d'exploiter les ressources du sous-sol au profit de l'économie,

de l'industrie et des habitants de la Région. Il précise que la procédure de délivrance des permis exclusifs se fait par le biais d'une mise en concurrence permettant de s'assurer que le candidat dispose des moyens techniques et financiers suffisants.

A.7.4. Le Gouvernement wallon considère que le régime des servitudes légales d'utilité publique est pleinement justifié, dès lors qu'en raison de la nature des activités d'exploration et d'exploitation, il est inévitable qu'elles s'étendent dans le terrain d'autrui. Il renvoie aussi à ses explications en réponse au troisième moyen.

A.8.1. Les parties requérantes exposent que les permis exclusifs d'exploration peuvent être obtenus même si le plan stratégique du sous-sol n'est pas adopté. Étant donné qu'en vertu de l'article D.VI.31, alinéa 1er, du Code, le titulaire du permis d'exploration a le droit de disposer des produits de l'exploration, un transfert de la propriété des ressources du sous-sol peut avoir lieu sans qu'un plan stratégique du sous-sol ait été adopté. Par ailleurs, elles renvoient aussi à l'article D.VII.9 du Code, en vertu duquel le placement d'installations à plus de cent mètres de profondeur par le titulaire d'un permis d'exploration crée à son profit une servitude dont l'utilité publique est automatique. Elles concluent que le permis exclusif d'exploration permet d'opérer un transfert de propriété des ressources du sous-sol alors que le plan stratégique du sous-sol n'en constitue en rien la base légale. Enfin, elles soulignent que lorsque la demande de permis exclusif d'exploitation fait suite à la mise en œuvre d'un permis exclusif d'exploration qui a donné lieu à un rapport final transmis au fonctionnaire, elle peut être introduite avant l'adoption du plan stratégique.

A.8.2. Les parties requérantes estiment qu'en affirmant que le moyen est théorique, le Gouvernement wallon conteste en réalité l'intérêt au moyen. Elles font valoir à cet égard que lorsque l'intérêt au recours n'est pas contesté, il ne faut pas justifier d'un intérêt à chaque moyen.

A.9.1. Le Gouvernement wallon considère que tel que le moyen est libellé, sa portée est limitée à l'hypothèse dans laquelle le propriétaire de la surface est aussi propriétaire du sous-sol, et donc à l'hypothèse où, conformément au Code civil, le sous-sol présente une utilité pour ce propriétaire. Il estime que les parties requérantes ne peuvent dénoncer l'appropriation des ressources du sous-sol par un tiers que si le propriétaire de la surface en a l'utilité, ce qui suppose qu'il détienne un permis exclusif d'exploration et d'exploitation. Il répète que cette éventualité est théorique. Il estime par ailleurs que les parties requérantes ne peuvent dénoncer l'imposition d'une servitude d'utilité publique que si le propriétaire de la surface a une utilité du sous-sol qui porte sur d'autres éléments que les ressources. À cet égard, il souligne que les hypothèses de concurrence entre un titulaire de permis exclusif et un propriétaire de la surface sont particulièrement limitées.

A.9.2. Le Gouvernement wallon précise que le plan stratégique sera établi sur la base de plusieurs autres plans existants, dont la stratégie pour la promotion de la géothermie profonde et le plan national d'exploration. Il estime qu'il est hypothétique qu'un permis exclusif d'exploitation soit délivré avant l'adoption d'un plan stratégique et rappelle que le plan stratégique sert de programme mais n'a pas vocation à constituer une base légale encadrant la délivrance des permis exclusifs d'exploration.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.10.1. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que le décret du 14 mars 2024 crée plusieurs différences et identités de traitement injustifiées.

A.10.2. En premier lieu, les parties requérantes soutiennent que l'article D.VII.3 du Code traite de manière différente les titulaires de permis d'exploration et d'exploitation du sous-sol situé de vingt à cent mètres de profondeur, qui bénéficient d'une servitude légale d'utilité publique pour le placement d'installations et d'ouvrages, et les titulaires d'autres types de permis, qui ne bénéficient pas d'une telle servitude, dès lors que les premiers sont habilités à mettre en œuvre, sans autorisation judiciaire, des mesures de démolition des constructions ou plantations réalisées en infraction, alors que les seconds doivent passer par un juge pour faire constater une atteinte à leurs droits. Elles estiment que les bénéficiaires de ces servitudes légales d'utilité publique bénéficient ainsi de prérogatives exorbitantes dont la nécessité n'est pas démontrée.

Les parties requérantes considèrent que l'article D.VII.3 du Code crée aussi une différence de traitement entre, d'une part, les propriétaires de biens grevés d'une servitude légale d'utilité publique établie afin de mettre en œuvre un permis exclusif d'exploration et d'exploitation et, d'autre part, les propriétaires de biens non grevés d'une telle servitude, dès lors que les constructions et plantations effectuées en infraction par les premiers peuvent être démolies sur décision unilatérale du titulaire de la servitude, alors que les seconds bénéficient de l'intervention préalable d'un juge. Elles font valoir que la mesure attaquée n'est nullement justifiée dans les travaux préparatoires. À supposer que l'objectif poursuivi soit de faire respecter la servitude légale d'utilité publique dans des délais rapides, elles relèvent que les travaux préparatoires ne permettent pas de comprendre en quoi cet objectif implique de priver les propriétaires concernés du contrôle juridictionnel préalable à la démolition de leur bien par une personne de droit privé. Elles considèrent que cette mesure n'est pas nécessaire, dès lors qu'une action comme en référé ouverte au bénéficiaire de la servitude aurait permis d'atteindre le même objectif.

A.10.3. En deuxième lieu, les parties requérantes font valoir que l'article D.VI.5 du Code crée une différence de traitement entre les personnes physiques et les personnes morales – deux catégories aux situations comparables –, en ce que les premières sont exclues de la possibilité d'obtenir un permis exclusif d'exploitation. Elles relèvent que l'objectif de cette différence de traitement ainsi que son éventuelle justification ne sont pas identifiés.

A.10.4. En troisième lieu, les parties requérantes font grief aux articles D.VII.2 et D.VII.9 du Code de créer une identité de traitement entre les fonds dont la situation et la destination permettent un usage du sous-sol à plus de vingt mètres et les fonds dont la situation et la destination ne permettent pas un tel usage. Elles citent à cet égard l'exemple d'un propriétaire dont le sous-sol permet le recours à la géothermie peu profonde mais qui ne peut l'utiliser à cette fin, car il est grevé d'une servitude légale d'utilité publique pour l'exploitation des ressources par un tiers, dans le cadre d'un permis exclusif. Les propriétaires comparés, bien que traités d'une manière identique, ne subissent pas les inconvénients de la même manière, les premiers étant empêchés d'user eux-mêmes de leur fonds. Les parties requérantes estiment que la prise en compte de l'affectation du terrain dans le cadre de l'indemnité liée à l'établissement de la servitude est insuffisante, en ce qu'elle n'annihile pas le traitement identique des situations différentes. Elles considèrent que l'objectif de permettre l'exploration ou l'exploitation du sous-sol entre vingt et cent mètres de profondeur n'empêche nullement de prendre en considération les caractéristiques propres des terrains sur lesquels porte la servitude.

A.11.1. En ce qui concerne les différences de traitement causées par l'article D.VII.3 du Code, le Gouvernement wallon estime que les catégories de titulaires de permis comparées par les parties requérantes ne sont pas comparables et que le moyen procède d'une prémisse erronée dès lors que les permis exclusifs ne sont pas des permis, mais bien des plans ou des programmes, dont la mise en œuvre requiert ensuite l'obtention des permis requis. Au surplus, il relève que les parties requérantes n'expliquent

pas en quoi il serait souhaitable que les titulaires d'autres permis bénéficient également du régime de la servitude légale, alors que la nature des activités visées est fondamentalement différente et que seules l'exploration et l'exploitation du sous-sol nécessitent par

nature de pouvoir s'étendre sur les terres d'autrui. Il rappelle que les carrières sont soumises au régime du permis unique du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 « relatif au permis d'environnement » et qu'elles jouissent aussi, en raison de la nature de leurs activités, d'un régime relatif au droit d'occupation et d'exploitation des terres d'autrui et au droit d'acquisition du remembrement et de mise à disposition d'immeubles.

Le Gouvernement wallon ajoute que la servitude contestée n'a pas l'étendue que les parties requérantes semblent lui prêter. Il précise que cette servitude ne jouera pas là où aucun droit de propriété ne s'exerce et que, à une profondeur comprise entre vingt et cent mètres, les possibilités d'utilisation par le propriétaire de la surface sont rares. Il rappelle que la servitude n'existe pas sans une décision préalable du Gouvernement wallon déclarant d'utilité publique l'occupation des terrains d'autrui, que cette décision est précédée d'une enquête publique et qu'elle est attaquable devant le Conseil d'État. Par ailleurs, il souligne qu'en dehors des cas d'urgence, la démolition, la remise en état et les mesures conservatoires ne peuvent pas être effectuées d'office par le bénéficiaire de la servitude et que le propriétaire du fonds n'est privé d'aucun contrôle juridictionnel. Enfin, il indique que la charge de la servitude est compensée par le droit à une indemnité, par la faculté pour le propriétaire de demander au bénéficiaire de la servitude d'acheter, en tout ou en partie, le terrain occupé, par la faculté pour le propriétaire d'obtenir que les installations soient déplacées ou enlevées pour ériger des constructions, par l'obligation pour le bénéficiaire de la servitude de réparer les dommages qu'il a causés, ainsi que par une redevance pour les communes situées dans le périmètre du permis exclusif et par une contribution au Fonds budgétaire commun de garantie pour la réparation des dommages liés à l'exploitation des ressources du sous-sol.

A.11.2. En ce qui concerne l'article D.VI.5 du Code, le Gouvernement wallon insiste sur le fait que les activités qui font l'objet d'un permis exclusif d'exploitation nécessitent des moyens logistiques, techniques et financiers importants. Il expose que ce permis est délivré à l'issue d'une procédure de sélection mettant les candidats en concurrence, sur avis publié au Journal officiel de l'Union européenne, que les demandes doivent comporter un rapport sur les incidences environnementales et que la décision contient notamment un plan de gestion et le montant d'une sûreté y relative. Il ajoute que les obligations qui pèsent sur le titulaire du permis exclusif sont lourdes. Il soutient en conséquence que le choix de réserver le permis exclusif d'exploitation à une personne morale repose sur la considération que celle-ci est l'outil adéquat pour mener à bien les activités économiques complexes dépassant les capacités d'un individu.

A.11.3. En ce qui concerne les articles D.VII.2 et D.VII.9, le Gouvernement wallon ne comprend pas le grief. Il précise cependant que la différence entre les deux situations évoquées par les parties requérantes découle des caractéristiques propres des terrains concernés et non du décret attaqué.

A.12.1. Les parties requérantes reconnaissent que les permis exclusifs d'exploration ou d'exploitation comprennent un volet programmatique, mais elles considèrent que cela n'enlève rien au fait qu'ils permettent la mise en œuvre d'une autorisation spécifique relevant de la police de l'environnement et qu'ils constituent une autorisation administrative à portée individuelle. Il en découle que leurs titulaires sont comparables aux titulaires d'autres types de permis délivrés en vertu de la législation environnementale wallonne. Elles relèvent que la faculté de démolition, la remise en état ou les mesures conservatoires prises d'office par le bénéficiaire de la servitude peuvent être mises en œuvre passé le délai de trente jours fixé par l'article D.VII.3 du décret du 14 mars 2024, et ajoutent que l'exigence de mise en demeure ne supprime pas la discrimination qu'elles dénoncent.

A.12.2. En ce qui concerne l'exclusivité réservée aux personnes morales, les parties requérantes considèrent que l'objectif de la différence de traitement fait défaut.

A.12.3. En ce qui concerne le traitement identique des fonds compatibles et des fonds non compatibles avec une exploitation du sous-sol, les parties requérantes relèvent que le législateur décrétoal wallon avait conscience de la nécessité de réserver un traitement différencié à des situations différentes et qu'il l'a fait en prévoyant une indemnité liée à l'établissement d'une servitude légale d'utilité publique pour une exploration ou une exploitation comprise entre vingt et cent mètres, mais que cette indemnité ne constitue pas une prise en considération suffisante de la différence existant entre les catégories comparées.

A.12.4. Les parties requérantes relèvent que l'indemnisation des propriétaires de la surface ne vise que les servitudes établies dans le cadre d'une exploration ou d'une exploitation entre vingt et cent mètres de profondeur,

et non les servitudes dont le caractère d'utilité publique est établi automatiquement lorsqu'elles concernent une exploration ou une exploitation à plus de cent mètres de profondeur. Elles précisent que la redevance aux communes ne concerne pas les propriétaires de la surface et elles ajoutent que le lien entre le versement au Fonds commun de garantie et le droit de propriété est très indirect.

A.13. Le Gouvernement wallon renvoie, pour l'essentiel, à l'argumentation exposée dans son premier mémoire.

En ce qui concerne le quatrième moyen

A.14. Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution, lu en combinaison avec le principe de légalité et l'article 105 de la Constitution. Elles estiment que les délégations au Gouvernement wallon contenues dans les articles D.II.1, §§ 4 et 5, D.VI.51, D.VII.2, § 3, 1°, D.VII.3, alinéa 2, D.VII.10 et D.XII.13, § 2, du Code ne sont pas suffisamment encadrées par le législateur décrétoal wallon.

A.15. Le Gouvernement wallon passe en revue les dispositions critiquées par les parties requérantes et fait valoir que les délégations au pouvoir exécutif qu'elles contiennent portent sur des objets suffisamment déterminés par le législateur décrétoal wallon.

A.16. Les parties requérantes répètent leurs critiques à l'égard de chacune des dispositions visées. Elles estiment que les délégations concernées sont excessivement larges, de sorte que l'on ne saurait affirmer que l'objet des délégations est déterminé avec suffisamment de précision.

## **B Point de vue de la cour**

Quant au décret attaqué

B.1.1. Le décret de la Région wallonne du 14 mars 2024 « instituant le Code de la gestion des ressources du sous-sol » (ci-après : le décret du 14 mars 2024) insère le volet décrétoal du livre 3 dans le Code de l'environnement. Ce livre constitue le Code de la gestion des ressources du sous-sol (ci-après : le Code). Le volet décrétoal du Code compte douze parties, lesquelles sont divisées en titres et comprennent les articles D.I.1 à D.XII.13.

Le Code « a pour objet d'instaurer un cadre clair et précis des activités et installations visant à exploiter les ressources du sous-sol, entendues dans une acception large, et pas uniquement au sens des ' richesses naturelles ' dont la politique est attribuée aux régions en vertu de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1510/1, p. 3). Le Code affirme le principe suivant lequel les substances stratégiques que renferme le sous-sol de la Région constituent le « patrimoine

commun de ses habitants » (article D.I.1, § 1er, alinéa 1er, du Code), que la Région administre dans l'intérêt général (article D.I.2, alinéa 1er, du Code).

B.1.2. Par ce Code, le législateur décréte poursuit les objectifs suivants :

« Tant pour des raisons de développement économique que pour des raisons environnementales, il importe de parvenir à une connaissance suffisante du potentiel, notamment gazier et géothermique, du sous-sol wallon, encore largement méconnu.

Compte tenu des montants à investir dans l'exploration de tels gisements, il est nécessaire de favoriser l'initiative des opérateurs privés candidats à l'exploration.

On le constate, de nouveaux investisseurs privés, de nouvelles substances à exploiter, de nouvelles techniques et de nouvelles applications se présentent. Il convient par conséquent de favoriser la recherche des potentialités du sous-sol wallon et de développer de telles technologies respectueuses de l'environnement. [...]

Rendre la Wallonie plus attractive tout en assurant un niveau élevé de protection de l'environnement nécessite à l'évidence un cadre juridique clair, cohérent et aisément praticable tant pour les candidats investisseurs que pour l'autorité administrative; ce n'est pas le cas aujourd'hui et c'est l'objet du Code en projet » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1510/1, p. 7).

B.1.3. Le Code rompt avec l'ancienne législation relative aux mines, qui reposait sur un système de concessions impliquant un démembrement de la propriété, et crée « un régime d'exclusivité sur un territoire en sous-sol, indispensable à assurer la sécurité des investissements, et donc l'initiative tant publique que privée » (ibid., p. 3). Pour toutes les ressources visées à l'article D.I.1, § 2, alinéa 1er, 1° à 4°, l'exploration et l'exploitation font l'objet d'un permis exclusif, lequel confère à son titulaire le droit de pouvoir exercer seul pendant une durée déterminée les activités d'exploration ou d'exploitation, dans une partie du sous-sol, indépendamment de la circonstance que ledit titulaire soit propriétaire ou non du terrain sous lequel se déploient ces activités. L'objectif de cette mesure est de sécuriser les investissements très importants nécessaires (ibid., pp. 17 et 30), en octroyant au titulaire du permis l'exclusivité des activités de prospection ou d'extraction sur une portion du sous-sol dont il n'est pas ou ne devient pas propriétaire. Pour les interventions physiques dans le sous-sol, telles que les forages, les installations et les extractions, le titulaire du permis exclusif doit, selon les cas, obtenir aussi un permis d'environnement, un permis d'urbanisme ou un permis unique.

Quant à l'étendue du recours

B.2.1. Les parties requérantes demandent l'annulation du décret du 14 mars 2024, « ou, à tout le moins, [des] articles D.II.1, D.VI.1, D.VI.3, D.VI.4, D.VI.5, D.VI.12 à D.VI.54, D.VII.1, D.VII.2, D.VII.3, D.VII.9, D.VII.10 et D.XII.13 » du Code, tel que celui-ci a été inséré par l'article 1er du décret précité.

B.2.2. La Cour détermine l'étendue du recours en annulation en fonction du contenu de la requête et en particulier sur la base de l'exposé des moyens. La Cour limite son examen aux dispositions contre lesquelles des griefs sont effectivement dirigés. La Cour peut uniquement annuler ces dispositions et, le cas échéant, des dispositions qui sont indissociablement liées aux dispositions qui doivent être annulées.

B.2.3. Il ressort de l'exposé des moyens que les griefs formulés par les parties requérantes sont dirigés contre les articles D.II.1, §§ 4 et 5, D.VI.3, D.VI.5, D.VI.12, D.VI.31, D.VI.35, D.VI.51, D.VII.1, D.VII.2, D.VII.3, D.VII.9, D.VII.10 et D.XII.13, § 2, du Code. La Cour limite dès lors son examen à ces dispositions. Toutefois, si la Cour devait juger qu'un ou plusieurs moyens sont fondés, d'autres dispositions du décret du 14 mars 2024 pourraient être annulées si elles se révélaient indissociablement liées aux dispositions précitées.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

B.3.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 35 et 39 de la Constitution et de l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Elles font grief au décret du 14 mars 2024 de préciser l'étendue du droit de propriété, en limitant de manière mathématique sa portée sur le plan de la profondeur, ce qui porterait atteinte à la compétence de l'autorité fédérale pour ce qui est de définir le droit de propriété.

B.3.2. Il ressort de l'exposé de ce moyen qu'il est dirigé contre les articles D.VII.1 et D.VII.2 du Code, qui disposent :

« Art. D.VII.1. Le titulaire d'un permis exclusif d'exploitation des ressources du sous-sol doit disposer des droits réels sur les terrains qui comprennent des activités et des installations souterraines nécessaires à l'exploitation des ressources du sous-sol jusqu'à et y compris vingt mètres de profondeur.

Par dérogation à l'alinéa 1er, le titulaire d'un permis exclusif d'exploitation des ressources du sous-sol relatif à une mine à ciel ouvert, doit disposer soit d'un droit réel, soit d'un droit de jouissance concédé par le titulaire de droit[s] réels.

[...]

Art. D.VII.2. § 1er. Pour les activités et installations ou ouvrages de surface et les activités et installations ou ouvrages souterrains entre vingt mètres et cent mètres de profondeur, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre déterminé par le permis exclusif d'exploration ou d'exploitation, ainsi que les voies de communication et les canalisations privées de transport de fluide ou d'énergie, le Gouvernement peut après une enquête publique selon les modalités du Livre 1er du Code de l'Environnement, décréter qu'il y a utilité publique à établir de telles installations ou ouvrages et à exercer de telles activités, sous, sur ou au-dessus des terrains privés ou du domaine privé.

Cette déclaration d'utilité publique confère au titulaire du permis exclusif au profit de qui elle est faite le droit d'établir de telles installations sous, sur ou au-dessus de ces terrains privés ou du domaine privé, d'en assurer la surveillance et d'exécuter les travaux nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien, le tout aux conditions déterminées dans ladite déclaration.

Les travaux peuvent être entamés uniquement après l'expiration d'un délai de deux mois à dater de la notification qui en est faite aux détenteurs de droits réels et locataires intéressés, par envoi recommandé.

§ 2. Le bénéficiaire de la servitude prévue au paragraphe 1er paie une indemnité au profit du propriétaire du fonds grevé de cette servitude ou de détenteurs de droits réels attachés à ce fonds.

L'indemnité fait l'objet d'un paiement unique qui tient lieu d'indemnité forfaitaire.

En cas d'indivision entre plusieurs détenteurs de droits réels sur le terrain grevé de la servitude, le montant de l'indemnité forfaitaire est réparti entre eux au prorata de leurs quotités respectives dans l'indivision.

En cas de démembrement du droit de propriété attaché au terrain grevé de la servitude, le montant de l'indemnité forfaitaire est payé au détenteur du droit réel de jouissance sur l'immeuble concerné, sans préjudice du recours éventuel du nu-propriétaire, du bailleur emphytéotique ou du tréfoncier contre ce détenteur du droit réel sur la base des règles de droit civil auxquelles sont soumises leurs relations.

En cas de servitude contractuelle ou légale existante grevant le terrain occupé, le montant de l'indemnité forfaitaire est payé intégralement au propriétaire du fonds qui en est grevé, sans préjudice du recours éventuel du bénéficiaire de la servitude existante contre ce propriétaire sur la base des règles de droit civil auxquelles sont soumises leurs relations.

[...] ».

Pour l'examen du moyen, il y a lieu de tenir compte de l'article D.VII.9 du même Code, qui dispose :

« Le placement d'installations ou ouvrages souterrains nécessaires à l'exploitation des ressources du sous-sol au-delà de cent mètres de profondeur et l'exercice des activités qui s'y rapportent sont constitutifs d'une servitude légale d'utilité publique, à charge pour le titulaire du permis exclusif d'exploration ou d'exploitation d'en assurer la surveillance et d'exécuter les travaux nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien ».

B.3.3. Ces dispositions régissent l'occupation du tréfonds de manière différente en fonction de la profondeur et de l'ampleur des conséquences de l'activité en sous-sol sur la jouissance, par le propriétaire du fonds, de son terrain (Doc. parl., Parlement wallon, 2023- 2024, n° 1510/1, p. 34). Le législateur décréteil a considéré que l'activité d'exploitation est potentiellement la plus impactante lorsqu'elle se déploie à une profondeur de zéro à vingt mètres sous la surface (ibid., p. 64), et il a pour cette raison imposé que le titulaire du permis exclusif acquière les droits réels sur le terrain. En revanche, lorsque les activités se déploient au-delà de vingt mètres de profondeur, une servitude légale d'utilité publique est établie au profit du titulaire du permis exclusif pour lui permettre d'établir des installations ou ouvrages nécessités par l'activité sous des terrains privés. En outre, le décret règle aussi la possibilité d'une servitude légale d'utilité publique pour des activités et installations ou ouvrages de surface.

B.3.4. Les parties requérantes déduisent de ces dispositions que le législateur décréteil a fixé à vingt mètres la profondeur jusqu'à laquelle s'étend le droit de propriété foncière en Wallonie.

B.4.1. L'article 35 de la Constitution dispose :

« L'autorité fédérale n'a de compétences que dans les matières que lui attribuent formellement la Constitution et les lois portées en vertu de la Constitution même.

Les communautés ou les régions, chacune pour ce qui la concerne, sont compétentes pour les autres matières, dans les conditions et selon les modalités fixées par la loi. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa.

Disposition transitoire

La loi visée à l'alinéa 2 détermine la date à laquelle le présent article entre en vigueur. Cette date ne peut pas être antérieure à la date d'entrée en vigueur du nouvel article à insérer au titre III de la Constitution, déterminant les compétences exclusives de l'autorité fédérale ».

La loi visée à l'alinéa 2 de l'article 35 de la Constitution n'a pas encore été adoptée. Cette disposition constitutionnelle n'est donc jamais entrée en vigueur, de sorte que la Cour n'est pas compétente pour statuer sur le respect de celle-ci.

En ce qu'il est pris de la violation de l'article 35 de la Constitution, le premier moyen est irrecevable.

B.4.2. L'article 39 de la Constitution dispose :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

B.4.3. L'article 6 de la loi spéciale, précitée, du 8 août 1980 énumère les matières visées à l'article 39 de la Constitution. La définition du droit de propriété et la délimitation de l'étendue de la propriété foncière ne figurent pas dans cette énumération. Il s'ensuit que la définition du droit de propriété portant sur les immeubles ainsi que la fixation de son étendue à la verticale du fonds relèvent de la compétence résiduelle du législateur fédéral.

B.5.1. Le législateur fédéral a exercé sa compétence en matière de définition de l'étendue verticale du droit de propriété foncière à l'article 3.63 du Code civil, lequel remplace l'article 552 de l'ancien Code civil et dispose :

« Sous réserve d'autres dispositions du présent Livre, le droit de propriété sur le fonds s'étend uniquement à une hauteur au-dessus ou une profondeur en dessous du fonds qui peut être utile à l'exercice des prérogatives du propriétaire. Ce dernier ne peut dès lors pas s'opposer à un usage par un tiers à une hauteur ou une profondeur à laquelle il ne pourrait raisonnablement exercer sa prérogative d'usage, vu la destination et la situation du fonds.

Un propriétaire peut, conformément à la loi, réaliser des ouvrages ou des plantations sur, au-dessus ou en dessous du fonds ».

B.5.2. Les développements de la proposition de loi portant insertion du livre 3, intitulé « Les biens », dans le nouveau Code civil mentionnent :

« Cette disposition a pour but de parachever l'étendue de la propriété foncière. La propriété ne se limite évidemment pas à la croute terrestre, elle comprend également l'espace au-dessus du sol et le sous-sol. Sinon, la possibilité d'y faire des constructions ou des plantations serait illusoire. Lorsque le fonds est visé dans ce projet, c'est donc l'espace tridimensionnel qui est visé.

La disposition proposée est cohérente avec la conception de plus en plus développée de la hauteur et de la profondeur du droit de propriété. Anciennement, il était admis que le droit de propriété s'étendait jusqu'à une hauteur et une profondeur absolues (' usque ad coelum, usque ad infera '). Ce point de vue a toutefois été abandonné au profit d'une hauteur et d'une profondeur fonctionnelles. La propriété ne se voit donc pas limitée de manière mathématique mais est déterminée en fonction de la destination et de la situation du fonds, elle-même appréciée en tenant compte des possibilités d'exploitation réelles ou potentielles dans le chef du propriétaire lui-même, à la lumière des données économiques, urbanistiques et de construction physique du fonds » (Doc. parl., Chambre, S.E. 2019, DOC 55-0173/001, pp. 155- 156).

B.6.1. Il ressort de l'exposé des motifs du décret attaqué que le législateur décentral a tenu compte de la nouvelle définition de la propriété foncière verticale qu'a adoptée le législateur fédéral :

« Pour apprécier la compatibilité [du système créé par le décret en projet] avec la conception du nouveau Code civil de l'étendue verticale de la propriété, il faut constater à la lecture du texte qu'il existe donc une limite en profondeur [en] deçà de laquelle le droit de propriété ' ne s'étend plus ', selon la lettre de l'article 3.63. Ce n'est donc pas simplement la possibilité pour le propriétaire de la surface d'y poser certains actes, ou de s'opposer à ce que d'autres en fassent usage, qui y serait limitée, mais c'est bien l'étendue du droit de propriété lui-même qui est concerné[e]. [...]

Pour permettre l'exercice des compétences de la Région wallonne en matière de gestion d'exploitation des ressources stratégiques du sous-sol, il faut déterminer une limite à laquelle s'arrête le droit de propriété du propriétaire de la surface et où commence la limite de la propriété régionale.

Cependant, pour rendre le système instauré cohérent et praticable, la fixation de cette limite par voie générale et abstraite est indispensable. Mais cette limite doit être fixée dans le respect du Code civil en fonction de la ' destination et de la situation du fonds ' soit, selon le législateur ' des possibilités d'exploitation réelles ou potentielles dans le chef du propriétaire lui-même, à la lumière des données économiques, urbanistiques et de construction physique du fonds ', appliquées à la matière de l'exploitation des ressources stratégiques du sous-sol précitées.

Ainsi, l'option choisie, distinguant les divers droits exigés ou pouvant être acquis en fonction de la profondeur, y correspond-elle adéquatement » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1510/1, p. 15).

et :

« La position ainsi exprimée par le législateur fédéral [dans l'exposé des motifs de l'article 3.63 du Code civil] rejoint ainsi grandement celle du législateur wallon à travers ce Code des ressources du sous-sol : ainsi le détachement du fonds et du tréfonds par la création d'une nouvelle propriété immobilière en sous-sol, le temps d'exploitation de la mine, est-elle aujourd'hui dépassée, sachant que l'étendue verticale de la propriété trouve ses limites dans les potentialités réelles dans le chef du propriétaire selon la matière envisagée » (ibid., p. 32).

B.6.2. Au sujet de la différenciation du régime selon que l'exploration et l'exploitation ont lieu à moins ou à plus de vingt mètres de profondeur, l'exposé des motifs indique :

« Il faut considérer que, jusqu'à une profondeur de vingt mètres, les possibilités d'utilisation du propriétaire du fonds sont importantes, en manière telle qu'il est raisonnable de considérer que la propriété des ressources ne peut être limitée à une profondeur inférieure. Il y a également lieu de constater, d'une part, que la profondeur de vingt mètres permet l'essentiel des activités et implantations en surface, y compris avec fondations et espaces souterrains, d'une part, et que l'exploitation de ces ressources au-delà de vingt mètres de profondeur nécessite des moyens financiers, logistiques et des compétences techniques dont disposent peu de personnes, d'autre part. [...]

Cette limite de vingt mètres concerne uniquement la propriété de ces ressources et non tous les aspects de la propriété » (ibid., p. 15).

B.6.3. La section de législation du Conseil d'État a précisé qu'elle avait examiné l'ensemble de l'avant-projet de décret au regard de la modification, par le législateur fédéral, de la définition de la notion de propriété à la suite de la loi du 4 février 2020 « portant le livre 3 ' Les biens ' du Code civil », et spécialement de l'article 3.63 de ce Code. Elle n'a fait aucune

observation particulière quant à la compétence du législateur décrétoal relative à la définition du droit de propriété foncière verticale.

B.7.1. Les dispositions attaquées n'ont ni pour objet ni pour effet de définir l'étendue verticale du droit de propriété foncière en Région wallonne ou de limiter ce droit à une profondeur de vingt mètres en sous-sol. En disposant que le titulaire d'un permis exclusif donnant le droit à celui-ci d'exploiter les ressources du sous-sol à une profondeur comprise entre zéro et vingt mètres sous la surface doit disposer des droits réels sur les terrains qui accueillent les activités et installations nécessaires à cette exploitation, le législateur décrétoal a eu égard aux nuisances et atteintes à la jouissance du terrain de surface que de telles activités entraînent pour le propriétaire de ce terrain. Il a pu estimer que l'ampleur de ces nuisances et atteintes était telle qu'elle ne pouvait être adéquatement appréhendée par l'établissement d'une servitude et des compensations que celle-ci emporte, mais qu'elle justifiait l'acquisition des droits réels sur la propriété foncière. En revanche, pour les activités d'exploration ou d'exploitation se déroulant à plus de vingt mètres de profondeur, le législateur décrétoal a pu considérer que les nuisances et atteintes à la jouissance de son bien par le propriétaire du terrain pouvaient être adéquatement appréhendées par l'établissement d'une servitude d'utilité publique et des garanties et compensations que celle-ci comporte.

B.7.2. En disposant de la sorte, le législateur décrétoal ne fixe pas la profondeur du droit de propriété foncière en Région wallonne à vingt mètres sur tout le territoire de la Région, ni sur les portions de celui-ci sous lesquelles se trouvent des ressources visées par le Code qui font ou feront l'objet à l'avenir d'octrois de permis exclusifs d'exploration ou d'exploitation. En effet, les dispositions attaquées n'empêchent pas que l'article 3.63 du Code civil soit appliqué sur tout le territoire de la Région, en tenant compte des possibilités d'exploitation réelles ou potentielles du propriétaire. Ainsi, le titulaire d'un permis donnant à celui-ci un droit exclusif d'exploitation de ressources situées à moins de vingt mètres sous le sol, qui doit être titulaire de droits réels relatifs au terrain en surface, voit son droit de propriété à la verticale de ce terrain limité par l'exercice de ses prérogatives, conformément à la destination et à la situation du fonds. En fonction de la situation, cette limite peut être établie à une profondeur inférieure ou supérieure à vingt mètres. De même, le droit du propriétaire du fonds grevé d'une servitude

d'utilité publique établie au profit du titulaire d'un permis exclusif d'exploration ou d'exploitation de ressources situées au-delà de vingt mètres sous la surface s'étend à une profondeur définie par l'exercice des prérogatives de ce propriétaire, lequel exercice peut, selon la destination et l'usage du fonds, s'étendre sur une profondeur inférieure ou supérieure à vingt mètres. Dès lors, en prévoyant une réglementation différente selon que les activités d'exploration et d'exploitation du sous-sol se déploient à une profondeur en deçà ou au-delà de vingt mètres, le législateur décréteil ne modifie ni la définition du droit de propriété portant sur un bien immobilier ni la limitation en profondeur de la propriété foncière.

B.7.3. Par ailleurs, la propriété du fonds sous lequel et dans lequel se déroulent les activités d'exploration ou d'exploitation doit être distinguée du droit de propriété portant sur les substances extraites du sol. L'acquisition de la propriété des ressources extraites par le titulaire du permis exclusif d'exploration ou d'exploitation découle des articles D.VI.31, alinéa 1er, et D.VI.35, § 1er, alinéa 1er, du Code. Ces dispositions et l'acquisition de la propriété des ressources extraites qu'elles prévoient font l'objet du deuxième moyen.

L'acquisition de la propriété des ressources par le titulaire du permis exclusif d'exploration ou d'exploitation n'a aucune incidence sur l'étendue en profondeur du droit de propriété du propriétaire du fonds sous lequel les substances se trouvaient et d'où elles ont été extraites. Dès lors, en disposant que la propriété des ressources extraites revient au titulaire du permis exclusif d'exploration ou d'exploitation, le législateur décréteil ne modifie ni la définition du droit de propriété portant sur un bien immobilier ni la limitation en profondeur de la propriété foncière.

B.7.4. Au surplus, contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, le décret du 14 mars 2024 n'attribue pas à la Région wallonne la pleine propriété des ressources du sous-sol situées au-delà de vingt mètres de profondeur.

B.8. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.9.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation de l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel). Ce moyen concerne le régime des permis exclusifs en ce que, d'une part, ces permis supposent l'appropriation des ressources du sous-sol par leurs titulaires et que, d'autre part, ils comportent la constitution de servitudes d'utilité publique au profit de ces mêmes titulaires. Les parties requérantes font grief à ce régime de contenir une limitation, qui ne repose sur aucune base légale suffisamment précise, prévisible et déterminée, du droit de propriété du propriétaire du fonds sous lequel se déploient les activités d'exploration ou d'exploitation. Ensuite, elles lui reprochent d'imposer à une catégorie déterminée de personnes des charges qui excèdent celles qu'un particulier peut devoir supporter dans l'intérêt général, en créant des servitudes d'utilité publique grevant les fonds sous lesquels se déploient les activités d'exploration ou d'exploitation des servitudes d'utilité publique.

B.9.2. En ce que ce moyen concerne l'appropriation des ressources extraites du sous-sol par le titulaire du permis d'exploration ou d'exploitation, il est dirigé contre les articles D.VI.31, alinéa 1er, et D.VI.35, § 1er, du Code, qui disposent :

« Art. D.VI.31. Sous réserve des obligations générales des titulaires de permis exclusifs et les conditions particulières du permis, tout titulaire d'un permis exclusif d'exploration a le droit de disposer des produits de l'exploration, mais seulement après constat par le fonctionnaire du sous-sol et pour autant que les activités et installations d'exploration proprement dites soient autorisées et exécutées conformément aux dispositions du permis d'environnement ou de la déclaration ».

« Art. D.VI.35. § 1er. Sous réserve des obligations générales des titulaires de permis exclusifs et les conditions particulières du permis, tout titulaire d'un permis exclusif d'exploitation a la propriété des produits de l'exploitation visés par le permis, pour autant que les activités et installations d'exploitation proprement dites soient régulièrement autorisées.

Le titulaire du permis exclusif d'exploitation peut disposer des substances non visées par le permis exclusif dont les travaux entraînent nécessairement l'extraction, ainsi que de l'eau d'exhaure, à l'exclusion des substances mines visées à l'article D.I.5, 15° ».

B.9.3. En ce que ce moyen concerne les servitudes d'utilité publique grevant le fonds sous lequel se déploient les activités d'exploration ou d'exploitation, il est dirigé contre les articles D.VII.2 à D.VII.9 du Code. En vertu de l'article D.VII.2, le Gouvernement wallon peut, après enquête publique menée selon les modalités établies par le livre 1er du Code de l'environnement, décréter qu'il y a utilité publique à établir « les activités et installations ou ouvrages de surface et les activités et installations ou ouvrages souterrains entre vingt mètres et cent mètres de profondeur, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du périmètre déterminé par le permis exclusif d'exploration ou d'exploitation ». Cette déclaration d'utilité publique confère au titulaire du permis exclusif le droit d'établir de telles installations sous, sur ou au-dessus des terrains privés ou du domaine privé, d'en assurer la surveillance et d'exécuter les travaux nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien, aux conditions déterminées par le Gouvernement. Le bénéficiaire de la servitude est redevable, au propriétaire du fonds grevé, d'une indemnité forfaitaire, calculée par le Gouvernement suivant la formule établie par le paragraphe 3 de l'article D.VII.2 du Code.

L'établissement de la servitude donne à son titulaire le droit de démolir les constructions et plantations qui ont été effectuées en infraction aux interdictions et prescriptions que le Gouvernement a déterminées au moment de l'octroi du permis exclusif et qui doivent être observées par quiconque exécute, fait exécuter ou envisage d'exécuter des actes et travaux à proximité des installations du titulaire du permis exclusif (article D.VII.3). Le propriétaire du fonds grevé peut demander au bénéficiaire de la servitude d'acheter, en tout ou en partie, le terrain occupé (article D.VII.4). En l'absence d'accord, le titulaire du permis exclusif peut être autorisé par le Gouvernement à poursuivre à ses frais, au nom de la Région ou en son nom propre s'il dispose de ce pouvoir, les expropriations nécessaires (article D.VII.7).

En vertu de l'article D.VII.9 du Code, le placement d'installations ou ouvrages souterrains nécessaires à l'exploitation des ressources du sous-sol au-delà de cent mètres de profondeur et l'exercice des activités qui s'y rapportent sont constitutifs, de plein droit, d'une servitude légale d'utilité publique.

B.10.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle des dispositions attaquées.

B.10.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel offre une protection non seulement contre l'expropriation ou la privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

B.10.3. Une ingérence dans le droit au respect des biens est justifiée si elle est prévue par une base juridique suffisamment accessible, précise et prévisible (CEDH, 14 mai 2013, N.K.M. c. Hongrie, ECLI:CE:ECHR:2013:0514JUD006652911, § 48; 21 juillet 2016, Mamatas e.a. c. Grèce, ECLI:CE:ECHR:2016:0721JUD006306614, § 98), si elle poursuit un intérêt public ou général légitime (CEDH, grande chambre, 13 décembre 2016, Béláné Nagy c. Hongrie, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013, § 113) et si elle est raisonnablement proportionnée au but poursuivi, c'est-à-dire si elle ne rompt pas le juste équilibre entre les exigences de l'intérêt général et celles de la protection de ce droit (ibid., § 115).

L'appropriation des ressources du sous-sol par le titulaire du permis exclusif

B.11.1. Les articles D.VI.31, alinéa 1er, et D.VI.35, § 1er, alinéa 1er, du Code prévoient que le titulaire du permis exclusif d'exploration a le droit de disposer des produits de l'exploration et que le titulaire du permis exclusif d'exploitation acquiert la propriété des produits de l'exploitation. Ces dispositions ne peuvent être constitutives d'une privation ou d'une limitation du droit de propriété du propriétaire du fonds situé à la verticale au-dessus des cavités dont sont extraits lesdits produits que dans la mesure où le droit de propriété de ce propriétaire s'étend sur une profondeur englobant ces cavités.

B.11.2. Conformément à l'article 3.63 du Code civil, cité en B.5.1, le droit de propriété foncière est limité, en profondeur, par l'exercice utile de ses prérogatives d'usage par le propriétaire, vu la destination et la situation du fonds. Pour prétendre à un droit de propriété sur les ressources enfouies dans le sous-sol à la verticale de sa propriété, le propriétaire du fonds doit donc démontrer pouvoir faire un usage utile de celle-ci à cette profondeur. L'usage utile de sa propriété consistant, par hypothèse, en l'exploration ou l'exploitation des ressources qui y sont enfouies, il doit avoir obtenu à cette fin un permis exclusif, ainsi que, le cas échéant, les permis d'environnement ou d'urbanisme ou encore les permis uniques exigés. Il en résulte que le propriétaire du terrain en surface qui prétend que son droit de propriété s'étend en profondeur jusqu'à englober les gisements de ressources du sous-sol doit nécessairement aussi être titulaire du permis exclusif d'exploration ou d'exploitation. En ce qui le concerne, les dispositions qui prévoient l'appropriation des ressources extraites par le titulaire du permis exclusif ne portent donc pas atteinte à son droit de propriété.

B.11.3. À l'inverse, le propriétaire du fonds qui ne peut démontrer que l'exercice utile de ses prérogatives s'étend à une profondeur englobant les cavités où sont situées les ressources qui font l'objet du permis exclusif détenu par un tiers ne saurait, quant à lui, prétendre que son droit de propriété est limité par l'appropriation de ces ressources par ce tiers.

B.11.4. Les articles D.VI.31, alinéa 1er, et D.VI.35, § 1er, alinéa 1er, du Code, en ce qu'ils prévoient que le titulaire du permis exclusif d'exploration a le droit de disposer des produits de l'exploration et que le titulaire du permis exclusif d'exploitation acquiert la propriété des produits de l'exploitation, ne portent pas atteinte au droit de propriété du propriétaire du fonds situé au-dessus des gisements qui font l'objet des activités d'exploration ou d'exploitation.

### Les servitudes d'utilité publique

B.12. Les articles D.VII.2 à D.VII.8 du Code, en ce qu'ils prévoient la possibilité pour le Gouvernement wallon de décréter l'existence d'une utilité publique, et l'article D.VII.9, en ce qu'il dispose que les activités, installations ou ouvrages souterrains au-delà de cent mètres de profondeur sont constitutifs de servitudes d'utilité publique, engendrent des limitations du droit de propriété des propriétaires des terrains grevés par ces servitudes. Pour être compatibles avec l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel, ces limitations du droit de propriété doivent être prévues par une disposition suffisamment accessible, précise et prévisible, poursuivre un objectif d'intérêt général et être proportionnées à cet objectif.

B.13.1. Les servitudes d'utilité publique pouvant grever les fonds sous lesquels se déploient des activités d'exploration ou d'exploitation de ressources sont établies au profit des titulaires de permis exclusifs d'exploration ou d'exploitation. Elles sont prévues par les articles D.VII.2 à D.VII.9 du Code, qui déterminent les cas dans lesquels ces servitudes sont établies, les cas dans lesquels elles donnent droit à une indemnité et le mode de calcul de cette dernière, ainsi que les droits et devoirs respectifs du bénéficiaire de la servitude et des titulaires des droits réels attachés au fonds servant. Par ailleurs, les articles D.VI.12 à D.VI.28 précisent la procédure d'octroi des permis exclusifs d'exploration ou d'exploitation. Les servitudes légales d'utilité publique sont prévues par des dispositions décrétales suffisamment détaillées et précises.

B.13.2. Les parties requérantes critiquent essentiellement le manque de précision quant à la détermination des zones géographiques qui peuvent être concernées par l'octroi de permis

exclusifs d'exploration ou d'exploitation, et dans lesquelles, en conséquence, des propriétés peuvent se voir grevées de servitudes d'utilité publique.

L'article D.III.1 du Code prévoit que le Gouvernement établit un plan stratégique de gestion des ressources du sous-sol, qui comporte notamment un état des lieux des ressources du sous-sol wallon distinguant les types et localisation des gisements connus ou présumés de mines, d'hydrocarbures, de gaz combustibles et des gîtes géothermiques (§ 1er, alinéa 3, 1°), ainsi que la détermination spatiale de zones en sous-sol indisponibles à la recherche et à l'exploitation, soit en raison des caractéristiques hydrogéologiques du sous-sol, soit en raison de caractéristiques d'occupation anthropique de ces zones ou de zones mitoyennes, soit en raison de risques pour l'environnement, soit pour toute raison impérative, y

compris d'ordre socioéconomique, scientifique ou paysagère (§ 1er, alinéa 3, 6°). Aucun permis exclusif ne peut être délivré dans une telle zone indisponible, sauf décision du Gouvernement justifiée par des raisons impératives d'intérêt public majeur et à défaut d'alternative.

B.13.3. L'article D.VI.3, § 4, du Code dispose :

« Aucune demande de permis exclusif d'exploitation ne peut être introduite avant l'adoption du plan stratégique visé à l'article D.III.1. à l'exception :

1° des demandes de permis exclusifs d'exploitation relatifs au gaz extrait des formations du Houiller ou des anciens travaux houillers et à la géothermie profonde;

2° des demandes de permis exclusifs et pour lesquels le fonctionnaire du sous-sol dispose d'un rapport final d'une exploration réalisée en vertu d'un permis exclusif d'exploration, pour autant que la demande ne soit pas en contradiction avec les objectifs définis par le Gouvernement wallon.

Le Gouvernement détermine le contenu et les modalités du rapport final d'exploration visé à l'alinéa 1er, 2° ».

B.14.1. Le principe énoncé à l'article D.VI.3, § 4, du Code suivant lequel aucune demande de permis exclusif d'exploitation ne peut être introduite avant l'adoption du plan stratégique des ressources du sous-sol par le Gouvernement, étant entendu que ce plan doit comporter la délimitation des zones indisponibles à la recherche et à l'exploitation, permet aux propriétaires de biens immeubles en Région wallonne de prévoir avec un niveau de certitude suffisant si le

fonds dont ils sont propriétaires pourrait se voir grever d'une servitude d'utilité publique liée à la délivrance d'un permis exclusif d'exploration ou d'exploitation.

B.14.2. La possibilité de déroger à ce principe, prévue par le 2° de la disposition précitée, est de nature à compromettre cette prévisibilité, puisqu'un permis exclusif d'exploitation peut être délivré à la suite d'un permis exclusif d'exploration, alors même que le plan stratégique des ressources du sous-sol n'est pas encore adopté.

Cela étant, le permis exclusif d'exploration est octroyé sur la base d'une procédure décrite en détail dans le Code, qui est ouverte, en règle générale, par un avis de mise en concurrence (article D.VI.12). La demande exige un rapport sur les incidences environnementales (article D.VI.15) et est soumise à une enquête publique conformément aux dispositions du livre 1er du Code de l'environnement (article D.VI.20). Le dossier de demande est ensuite transmis aux instances désignées et aux communes concernées, qui peuvent envoyer leur avis au fonctionnaire du sous-sol (article D.VI.22). La proposition de décision de ce dernier est soumise au Gouvernement wallon, après avis du Conseil du sous-sol et d'un comité scientifique indépendant (article D.VI.23). L'arrêté du Gouvernement est accompagné d'une déclaration environnementale résumant la manière dont les considérations environnementales ont été intégrées dans la décision et la manière dont le rapport sur les incidences environnementales et les avis émis ont été pris en considération, ainsi que les raisons du choix du plan ou du programme tel qu'adopté, compte tenu des autres solutions raisonnables envisagées (article D.VI.27). Le permis exclusif d'exploration confère l'exclusivité de prospecter, dans un périmètre ou un volume déterminé, les ressources du sous-sol qu'il énumère (article D.VI.30). Le permis est octroyé pour une durée qui ne dépasse pas la durée nécessaire pour réaliser l'exploration, et au maximum pour dix ans (article D.VI.32). Pour que l'exception contestée

puisse s'appliquer, le fonctionnaire du sous-sol doit disposer d'un rapport final de l'exploration concernée, ce qui suppose que l'exploration soit terminée et que la demande ne soit pas en contradiction avec les objectifs définis par le Gouvernement wallon (article D.VI.3, § 4, alinéa 1er, 2°).

Il s'ensuit que la possibilité de déroger au principe selon lequel le plan stratégique des ressources du sous-sol doit être adopté avant l'introduction des demandes de permis exclusifs

d'exploitation est entourée de garanties suffisantes pour satisfaire à l'exigence d'un fondement juridique suffisamment précis et prévisible.

B.15.1. La possibilité de constitution de servitudes légales d'utilité publique au profit du titulaire du permis exclusif d'exploration ou d'exploitation constitue, d'après l'exposé des motifs du projet de décret, « un dispositif juridique adapté pour faciliter et accélérer la réalisation des travaux » d'exploration et d'exploitation des ressources du sous-sol wallon en facilitant l'établissement d'installations dans les terrains et domaines privés par les opérateurs (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1510/1, p. 65).

L'exposé des motifs indique à ce sujet :

« Le bénéfice de ce mécanisme, entouré de protections juridiques pour les titulaires de droits réels et locataires concernés, permettra, dans bon nombre de cas, aux opérateurs du secteur [...] d'éviter l'acquisition d'emprises, méthode qui est source de lourdeurs, de lenteurs et de coûts dans l'accomplissement des investissements requis par leur objet social » (ibid.).

B.15.2. Un tel objectif relève de l'intérêt général, dès lors que le législateur décrétole a pu estimer qu'il était de l'intérêt de l'ensemble des habitants de la Région wallonne, actuels comme futurs, que les ressources du sous-sol de la Région soient répertoriées et exploitées suivant les règles établies par elle. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, l'objectif d'intérêt général précité n'est pas contredit par la circonstance que la propriété des ressources extraites du sous-sol revient au titulaire du permis d'exploration et au titulaire du permis d'exploitation, lesquels doivent consentir des investissements considérables à cette fin. En effet, l'exploration et l'exploitation ont, par elles-mêmes, des conséquences positives pour la Région, notamment en termes d'activités et de retombées économiques.

B.16.1. Le décret attaqué, en ce qu'il prévoit la possibilité d'établir des servitudes légales d'utilité publique au profit du titulaire du permis d'exploration ou d'exploitation, n'entraîne pas de conséquences disproportionnées pour le propriétaire du fonds servant. Les articles D.VII.2 à D.VII.8 du Code prévoient en effet un certain nombre de garanties pour les deux parties. Ainsi, l'établissement de la servitude d'utilité publique au profit du titulaire d'un permis

d'exploration ou d'exploitation concernant des activités, installations et ouvrages visés à l'article D.VII.2, § 1er, est précédé d'une enquête publique effectuée selon les modalités du livre Ier du Code de l'environnement, de sorte que le propriétaire du fonds grevé pourra faire valoir ses observations et que l'acquéreur d'un fonds concerné par une telle servitude en sera averti (article D.VII.2, § 1er, alinéa 1er). La servitude est établie par un acte du Gouvernement wallon qui peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'État. Le titulaire du permis exclusif, bénéficiaire de la servitude, doit une indemnité aux titulaires des droits réels attachés au fonds servant (article D.VII.2, § 2). Le montant de cette indemnité est déterminé par le Gouvernement suivant une formule prévue par le législateur décrétole. Cette formule fait intervenir un montant de référence au mètre carré, qui est calculé sur la base de valeurs relatives au type d'installation concerné, à la province concernée et à l'affectation du terrain occupé, et qui est fixé réglementairement et indexé annuellement (article D.VII.2, § 3). Le titulaire du permis exclusif est tenu

de réparer les dommages causés par les travaux auxquels il a procédé (article D.VII.6). L'occupation respecte l'usage auquel les terrains privés sont affectés (article D.VII.3). Le propriétaire du fonds peut obtenir le déplacement ou l'enlèvement des installations s'il désire ériger des constructions sur le terrain (article D.VII.5). Si la contrainte sur le fonds servant est trop importante, une possibilité d'achat ou d'expropriation est prévue (articles D.VII.4 et D.VII.7).

B.16.2. L'article D.VII.9 du Code concerne l'hypothèse du placement, au-delà de cent mètres de profondeur, des installations et ouvrages souterrains nécessaires à l'exploitation des ressources du sous-sol. Dans ce cas, une servitude légale d'utilité publique est constituée par le fait du décret, sans déclaration ni procédure spécifique. Le législateur décretaal a raisonnablement pu considérer qu'à cette profondeur, « les installations, activités et ouvrages ne créent pas de désagrément pour le propriétaire de la surface et n'empêchent pas celui-ci de jouir pleinement de son bien, notamment de construire en sous-sol ou de placer des dispositifs de géothermie de basse et moyenne température (pompes à chaleur) » (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1510/1, p. 67). Pour les quelques rares hypothèses dans lesquelles le propriétaire d'un terrain en surface aurait un usage de la profondeur à plus de cent mètres à la verticale de son terrain qui entrerait en conflit avec l'exploration ou l'exploitation des ressources faisant l'objet de permis exclusif, la servitude légale d'utilité publique prévue par la

disposition attaquée n'entraîne pas de conséquences disproportionnées par rapport à l'objectif d'intérêt général poursuivi, dès lors que la jouissance de l'intégralité de la propriété en surface et jusqu'à une profondeur de cent mètres reste garantie.

B.17. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.18.1. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Ce moyen vise spécifiquement les articles D.VII.3, alinéas 3 et 4, D.VI.5, D.VII.2 et D.VII.9 du Code. Les parties requérantes font grief à ces dispositions de créer, selon le cas, des différences ou des identités de traitement injustifiées.

B.18.2. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

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. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

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 et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Le droit du bénéficiaire de la servitude légale d'utilité publique de démolir des constructions

B.19.1. L'article D.VII.3 du Code concerne les servitudes légales d'utilité publique qui sont constituées lorsque le Gouvernement décrète qu'il y a utilité publique à établir des installations ou ouvrages

nécessaires à l'exploration ou à l'exploitation de ressources du sous-sol, tels que visés à l'article D.VII.2, § 1er. Ces servitudes confèrent au titulaire du permis exclusif le droit d'établir les ouvrages et installations nécessaires sous, sur ou au-dessus des terrains privés ou du domaine privé, d'en assurer la surveillance et d'exécuter les travaux nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien, aux conditions déterminées dans la déclaration d'utilité publique.

B.19.2. L'article D.VII.3 dispose :

« L'occupation partielle de terrains privés ou du domaine privé respecte l'usage auquel ceux-ci sont affectés. Elle n'entraîne aucune dépossession mais est constitutive d'une servitude légale d'utilité publique interdisant tout acte de nature à nuire aux installations ou à leur exploitation.

Le Gouvernement détermine les interdictions et prescriptions à observer par quiconque exécute, fait exécuter ou envisage d'exécuter des actes et travaux à proximité des installations.

En cas d'infraction aux interdictions et prescriptions prévues par ou en vertu du présent article, le bénéficiaire de la servitude a le droit de démolir les constructions érigées et les plantations et de remettre les lieux dans leur état primitif, ainsi que de prendre toutes les mesures conservatoires jugées utiles, le tout aux frais du contrevenant, sans préjudice des dommages et intérêts auxquels l'infraction pourrait donner lieu.

Si l'infraction ne fait pas obstacle à une intervention nécessaire d'urgence sur les installations bénéficiant de la servitude, le bénéficiaire de la servitude met préalablement le contrevenant en demeure de mettre fin immédiatement à l'infraction et de remettre les lieux dans leur état primitif. Il fixe à cet effet au contrevenant un délai qui ne peut pas être inférieur à trente jours ».

B.20.1. Les parties requérantes font grief aux alinéas 3 et 4 de cette disposition de créer des différences de traitement, d'une part entre les titulaires de permis exclusifs d'exploration ou d'exploitation des ressources du sous-sol et les titulaires d'autres types de permis, et, d'autre part, entre les propriétaires de fonds grevés par une servitude légale d'utilité publique au profit

du titulaire d'un permis exclusif et les propriétaires de fonds grevés par un autre type de servitude, y compris un autre type de servitude légale d'utilité publique.

B.20.2. Les différences de traitement reposent sur le critère du type de servitude grevant le fonds. La servitude d'utilité publique attaquée est créée au profit des titulaires d'un permis exclusif d'exploration ou d'exploitation des ressources du sous-sol et elle les autorise à établir des activités, installations ou ouvrages sous, sur ou au-dessus des terrains et domaines privés en vue de mener les activités faisant l'objet du permis exclusif. Le Gouvernement détermine, dans l'arrêté, les interdictions et prescriptions qui doivent être respectées en surface pour la sécurisation et le bon déroulement des travaux en sous-sol.

B.20.3. Par la mesure attaquée, le législateur décréte prévoit que le titulaire du permis exclusif peut démolir les constructions ou plantations effectuées en infraction aux prescriptions contenues dans la déclaration d'utilité publique. Cette démolition ne peut avoir lieu qu'après une mise en demeure et l'écoulement d'un délai qui ne peut être inférieur à trente jours, sauf si ces constructions ou plantations en infraction aux interdictions font obstacle à une intervention nécessaire et urgente sur les installations.

B.20.4. L'exploration et l'exploitation du sous-sol à une profondeur supérieure à vingt mètres sont des opérations délicates qui ne sont pas exemptes de risques, notamment pour la sécurité des travailleurs et pour la stabilité des terrains et des aménagements et constructions de surface. Il est dès lors justifié que le titulaire du permis exclusif puisse prendre les dispositions nécessaires, y compris en urgence, pour sécuriser les installations et garantir l'accès au sous-sol que celles-ci permettent. De telles justifications n'existent pas pour tous les titulaires de permis, quels qu'ils soient, et pour tous les bénéficiaires de servitudes. Au surplus, comme il est dit en B.16.1, la servitude légale d'utilité publique établie au profit du titulaire d'un permis exclusif d'exploration ou d'exploitation est entourée de suffisamment de garanties, de sorte qu'elle n'emporte pas de conséquences disproportionnées pour le propriétaire du fonds servant. Les différences de traitement ne sont dès lors pas dépourvues de justification raisonnable.

L'exclusion des personnes physiques de la possibilité d'obtenir un permis d'exploitation

B.21.1. L'article D.VI.5. du Code dispose :

« Hormis le cas où il est accordé à la Région wallonne, le permis exclusif d'exploitation peut uniquement être octroyé à une personne morale existante ou en formation. Dans ce dernier cas, la personne morale est constituée dans le délai fixé par le Gouvernement ».

B.21.2. L'exposé des motifs du décret attaqué précise que la disposition attaquée est une adaptation de l'article 16 du décret des mines du 7 juillet 1988 (Doc. parl., Parlement wallon, 2023-2024, n° 1510/1, p. 47).

B.22.1. Les parties requérantes font grief à cette disposition d'établir une différence de traitement injustifiée entre les personnes morales et les personnes physiques, ces dernières ne pouvant se voir délivrer un permis exclusif d'exploitation.

B.22.2. Les personnes morales peuvent présenter des dimensions, en ce qui concerne leur organisation et leur capacité de financement, qui sont généralement hors de portée de celles des personnes physiques. Compte tenu de l'ampleur des investissements à consentir, tant en termes de logistique et de compétences techniques qu'en termes financiers, pour mener à bien l'exploitation des ressources concernées, et eu égard aux garanties que le titulaire du permis d'exploitation doit présenter en termes de stabilité financière et de continuité de l'activité sur le long terme, il est justifié d'exiger que le titulaire du permis exclusif d'exploitation soit une personne morale.

B.22.3. Dès lors, d'une part, que l'exclusion des personnes physiques ne concerne que le permis d'exploitation et non le permis d'exploration, et que, d'autre part, une personne morale en formation peut solliciter et obtenir le permis exclusif d'exploitation, la mesure n'entraîne pas de conséquences disproportionnées pour les personnes physiques souhaitant mener des activités d'exploration ou d'exploitation du sous-sol pour lesquelles un permis exclusif doit être obtenu. La différence de traitement critiquée n'est ainsi pas dépourvue de justification raisonnable.

Les caractéristiques des terrains grevés de servitudes

B.23.1. Les articles D.VII.2 et D.VII.9 du Code permettent la constitution de servitudes légales d'utilité publique grevant des terrains sous lesquels se situent, à une profondeur supérieure à vingt mètres, des cavités renfermant des ressources identifiées à l'article D.I.1, § 2, et définies à l'article D.I.5, 15°, du Code.

B.23.2. Les parties requérantes font grief à ces dispositions de ne pas établir de différence entre les fonds dont la situation et la destination permettent un usage du sous-sol à plus de vingt mètres et les fonds dont la situation et la destination ne permettent pas un tel usage.

B.24.1. L'article D.III.1 du Code impose au Gouvernement d'établir un plan stratégique de gestion des ressources du sous-sol, qui comprend, notamment, la détermination spatiale de zones en sous-sol indisponibles à la recherche et à l'exploitation, en raison, entre autres, de caractéristiques d'occupation anthropique de ces zones ou de zones mitoyennes, ou pour des raisons impératives d'ordre socioéconomique, scientifique ou paysagère. Le paragraphe 2, alinéa 2, de cette disposition prévoit qu'aucun permis exclusif ne peut être délivré dans une zone en sous-sol indisponible, sauf décision du Gouvernement justifiée par des raisons impératives d'intérêt public majeur ou à défaut d'alternative.

B.24.2. Il en résulte que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, le législateur décréte a tenu compte des caractéristiques de certaines zones et a prévu un régime différencié en fonction de celles-ci.

B.24.3. Pour le surplus, les articles D.VII.2 et D.VII.9 n'entraînent pas de conséquences disproportionnées pour les titulaires de droits réels attachés aux fonds grevés de servitudes légales d'utilité publique établies au profit des titulaires de permis exclusifs d'exploration ou d'exploitation, pour les motifs exposés en B.16.1 et en B.16.2. La différence de traitement critiquée n'est ainsi pas dépourvue de justification raisonnable.

B.25. Le troisième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le quatrième moyen

B.26.1. Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation du principe de légalité contenu dans les articles 23 et 105 de la Constitution. Ce moyen vise spécifiquement les articles D.II.1, §§ 4 et 5, D.VI.51, D.VII.2, § 3, 1°, D.VII.3, D.VII.10, D.XII.13, § 2, du Code. Les parties requérantes font grief à ces dispositions de contenir des délégations au Gouvernement wallon sans qu'aient été définis les éléments essentiels des mesures déléguées et sans qu'ait été prévu un encadrement législatif.

B.26.2. L'article 23, alinéas 2 et 3, 4°, de la Constitution oblige le législateur compétent à garantir le droit à la protection d'un environnement sain et à déterminer les conditions d'exercice de ce droit.

Cette disposition constitutionnelle n'interdit cependant pas à ce législateur d'accorder des délégations au pouvoir exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur a déterminé l'objet.

Cette disposition constitutionnelle n'impose pas au législateur de régler tous les éléments essentiels du droit à la protection d'un environnement sain et ne lui interdit pas d'habiliter le pouvoir exécutif à régler ceux-ci.

B.26.3. L'article 105 de la Constitution dispose :

« Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même ».

Lorsqu'une disposition constitutionnelle spécifique, tel l'article 23 de la Constitution, offre la garantie que, dans une matière donnée, l'objet des mesures à adopter sera déterminé par une assemblée délibérante démocratiquement élue, elle englobe la garantie offerte par l'article 105 de la Constitution.

B.27.1. L'article D.II.1 du Code crée le Conseil du sous-sol, tout en en fixant la composition, ainsi qu'un comité scientifique indépendant. Le Conseil et le comité ont entre

autres pour missions, en vertu de l'article D.II.2 du Code, de donner un avis sur le projet de plan stratégique de gestion des ressources du sous-sol et de donner des avis sur les demandes de permis exclusifs d'exploration et d'exploitation. Le paragraphe 4 de l'article D.II.1 du Code fixe à 24 le nombre minimum de membres permanents du Conseil et prévoit qu'il comporte au minimum une section supplémentaire spécialisée relative aux activités de géothermie profonde. Le paragraphe 5 de l'article D.II.1 habilite le Gouvernement à créer des sections supplémentaires spécialisées au sein dudit Conseil et à déterminer le nombre et la qualité des membres additionnels.

B.27.2. Compte tenu du fait que la recherche et l'exploitation des ressources du sous-sol sont des matières qui sont en constante évolution scientifique et technique, le législateur décréto a pu estimer qu'il n'était pas indiqué de fixer de manière définitive la composition d'un Conseil dont la mission est de donner des avis sur tous les aspects relatifs à l'exploration et à l'exploitation des ressources du sous-sol. En créant le Conseil, en en délimitant les missions, et en déléguant au Gouvernement la possibilité d'en étendre la composition en fonction des nécessités, le législateur décréto a suffisamment déterminé l'objet des dispositions qu'il habilite le Gouvernement à adopter.

B.28.1. L'article D.VI.51 du Code dispose :

« Tout titulaire d'un permis exclusif d'exploration ou d'exploitation des ressources du sous-sol tient des plans exacts et des registres d'avancement de tous les travaux entrepris dans le périmètre du permis exclusif.

Le Gouvernement précise les obligations relatives à la tenue des plans ».

B.28.2. En obligeant le titulaire du permis exclusif d'exploration ou d'exploitation à tenir des plans exacts et des registres d'avancement de tous les travaux qu'il entreprend et réalise dans le cadre de ce permis, le législateur décréto a pris une disposition dont l'objet est clair et précis. Il pouvait dès lors, sans violer le principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution, habiliter le Gouvernement à préciser les obligations relatives à la tenue de ces plans.

B.29.1. L'article D.VII.2 du Code prévoit que le Gouvernement peut décréter d'utilité publique l'établissement d'installations ou d'ouvrages propres à l'exercice d'activités reprises dans les permis exclusifs d'exploration ou d'exploitation. Cette déclaration d'utilité publique est constitutive d'une servitude légale d'utilité publique au profit du titulaire du permis exclusif. Le paragraphe 3, 1<sup>o</sup>, de cette disposition habilite le Gouvernement à déterminer la procédure à suivre pour la déclaration d'utilité

publique et, « notamment, la forme de la demande, les documents qui doivent l'accompagner, l'instruction du dossier et les délais dans lesquels l'autorité compétente statue et notifie sa décision au demandeur ».

B.29.2. Le législateur décrétoal a ainsi suffisamment déterminé l'objet des mesures qu'il autorise le Gouvernement à adopter.

B.30.1. L'article D.VII.3 du Code, en son alinéa 2, charge le Gouvernement de déterminer les interdictions et prescriptions à observer par quiconque exécute, fait exécuter ou envisage d'exécuter des actes et travaux à proximité des installations qui sont nécessaires à l'exploration ou à l'exploitation faisant l'objet du permis exclusif et qui sont autorisées en vertu de la servitude légale d'utilité publique attachée au permis.

B.30.2. Dès lors qu'il s'agit d'interdictions et de prescriptions qui sont appréciées concrètement en fonction des particularités des lieux et des installations autorisées, il va de soi qu'il revient à l'autorité décrétoant l'utilité publique de circonscrire précisément les interdictions et prescriptions nécessaires. Le législateur décrétoal n'a pas violé le principe de légalité en prévoyant cette habilitation.

B.31.1. L'article D.VII.10 du Code dispose :

« Le Gouvernement peut déterminer d'autres cas où la mise en œuvre du permis exclusif et la demande de permis d'urbanisme et d'environnement relatifs aux activités et installations d'exploitation des ressources du sous-sol visées à l'article D.I.1, § 2, alinéa 1er, 1° à 4°, sont subordonnées à l'acquisition de droits réels par le titulaire du permis sur les biens concernés par l'exploitation ».

B.31.2. Ainsi que l'expose le Gouvernement wallon, cette disposition n'a pas pour objet de permettre au Gouvernement de compléter le dispositif décrétoal, mais bien de lui permettre de déterminer, à la marge, des cas où le titulaire d'un permis exclusif doit acquérir des droits réels pour mettre ce permis en œuvre. À nouveau, dès lors qu'il s'agit de situations concrètes qui ne peuvent toutes être envisagées à l'avance par le législateur décrétoal, il revient à l'autorité décrétoant l'utilité publique de déterminer, en fonction des circonstances, les cas dans lesquels l'acquisition de droits réels est nécessaire pour mener à bien les activités d'exploitation des ressources du sous-sol faisant l'objet du permis exclusif.

B.32.1. L'article D.XII.13, § 1er, instaure un régime de demande simplifiée de permis exclusif pour certaines activités autorisées en vertu d'un autre permis au moment de l'entrée en vigueur du Code et pour certaines activités effectivement exercées à ce moment qui ne nécessitent aucun permis. Le paragraphe 2 de la même disposition habilite le Gouvernement à fixer les modalités d'introduction de la demande simplifiée de permis exclusif.

B.32.2. La délégation contenue à l'article D.XII.13, § 2, porte sur des mesures dont le législateur décrétoal a suffisamment déterminé l'objet au paragraphe 1er de la même disposition.

B.33. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

## **Décision**

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu 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, le 28 mai 2026.

Le greffier, Le président,

Nicolas Dupont Pierre Nihoul