

ROYAUME DE BELGIQUE.

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics et du Transport de la Région wallonne, le 14 juin 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "relatif à la création de la zone d'habitat à caractère de loisirs de la Plate-Taille", a donné le 20 juin 1996 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est :

"... par le fait que ce projet ambitieux est cofinancé par des fonds européens (Objectif 1 - Hainaut). Or, les procédures en vigueur en matière d'aménagement du territoire et d'environnement ne permettent pas de respecter les échéances imposées dans le cadre du programme Objectif 1 - Hainaut, lesquelles imposent d'avoir engagé la totalité des sommes nécessaires pour 1999. Le respect de ces échéances justifie dès lors l'urgence qu'il y a d'adopter un texte légal destiné, d'une part, à unifier les approches des aspects aménagement du territoire et environnement de ce projet et, d'autre part, à fixer une procédure simplifiée mais respectueuse des garanties essentielles fixées par les législations précitées".

*

*

*

I. Le décret en projet établit un corps spécifique de règles d'aménagement du territoire et d'urbanisme en vue de la création et de la mise en oeuvre d'une "zone d'habitat à caractère de loisirs" sur le site des barrages de l'Eau d'Heure, dans le périmètre du plan de secteur de Thuin-Chimay.

.../...

Ce corps de règles a pour principale caractéristique de s'écarter d'un nombre important de dispositions essentielles du droit commun de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, en particulier du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (C.W.A.T.U.P.), en prévoyant une procédure qui, selon les termes de l'exposé des motifs, serait "simplifiée mais néanmoins respectueuse des droits essentiels de tout citoyen".

L'élaboration d'un tel corps de règles spécifiques serait cependant de nature à porter atteinte au principe d'égalité devant la loi, notamment devant les règles d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, si des critères objectifs légalement admissibles et en rapport de proportionnalité avec le but poursuivi n'étaient avancés et clairement énoncés.

En l'espèce, l'exposé des motifs indique que l'établissement d'une procédure simplifiée se justifie par l'urgence; il s'agit, en particulier, de "répondre de façon efficace et rapide à la volonté de concrétiser un projet par ailleurs cofinancé par des fonds européens (Objectif 1 - Hainaut)". Dans la lettre de demande d'avis, le ministre déclare, à ce sujet, que "les procédures en vigueur en matière d'aménagement du territoire et d'environnement ne permettent pas de respecter les échéances imposées dans le cadre du programme Objectif 1 - Hainaut, lesquelles imposent d'avoir engagé la totalité

.../...

des sommes nécessaires pour 1999" (1). En outre, le délégué du Gouvernement a communiqué un tableau contenant un "échancier d'octroi des permis de bâtir" duquel il ressort que les premiers permis de bâtir devraient être délivrés dès le second semestre de l'année 1996.

Une telle justification de la dérogation aux principes d'égalité devant la loi n'est pas admissible, parce que l'urgence et le besoin de rapidité ne constituent pas des critères suffisants de nature à justifier, pour un projet bien précis dont la Région entend assurer la réalisation, les dérogations envisagées au droit commun de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Au demeurant, l'exposé des motifs ne s'explique pas avec précision sur les motifs pour lesquels il serait impossible de respecter l'échéance de la fin de l'année 1999 fixée par les autorités européennes sans prévoir tous

(1) Le délégué du Gouvernement a communiqué, à ce propos, la décision de la Commission des Communautés européennes du 14 juin 1994 portant approbation du document unique de programmation pour les interventions structurelles communautaires dans la région du Hainaut belge concernée par l'objectif n° 1. L'article 8 de cette décision dispose comme suit : "L'aide communautaire concerne les dépenses liées aux opérations couvertes par le présent document unique de programmation qui auront fait l'objet, dans l'Etat membre, de dispositions juridiquement obligatoires et pour lesquelles les moyens financiers nécessaires auront été spécifiquement engagés au plus tard le 31 décembre 1999. La date limite pour la prise en compte des dépenses de ces actions est fixée au 31 décembre 2001".

les mécanismes dérogatoires au C.W.A.T.U.P. qu'envisage le décret en projet.

A cet égard, on peut se demander :

- 1° si la mise en oeuvre des dispositions en vigueur du C.W.A.T.U.P. relatives à la révision partielle des plans de secteur (1) ne permet pas de répondre à suffisance au souci de rapidité des auteurs du projet (2);
- 2° s'il est bien nécessaire, pour répondre au besoin de rapidité, de confier aux seules autorités régionales le pouvoir d'adopter des plans particuliers d'aménagement et celui de délivrer les permis de bâtir et de lotir, car en ce qui concerne les plans particuliers d'aménagement, qui sont des plans communaux, d'une part, le C.W.A.T.U.P. permet au Gouvernement d'imposer aux communes un délai pour leur adoption (3) et de se substituer à elles si le délai

(1) Articles 40 et 40bis du C.W.A.T.U.P.

(2) On rappelle que le décret du 6 mars 1985 a mis en place une procédure particulière de révision partielle des plans de secteur, précisément en vue de "simplifier" et d'"écourter les procédures" (voir les développements de la proposition de décret déposée par MM. Collignon et consorts, Doc. C.R.W., sess. 1983-1984, n° 109/1, p. 2, ainsi que la justification des amendements proposés par MM. Collignon et consorts, Doc. C.R.W., sess. 1983-1984, n° 109/4, pp. 2 et 3).

(3) Article 12 du C.W.A.T.U.P.

fixé n'est pas respecté (1), et quant aux permis de bâtir et de lotir, d'autre part, les autorités régionales sont chargées de leur délivrance pour certains d'entre eux (2) et, dans les autres cas, peuvent être saisies par le demandeur qui n'a pas reçu notification de la décision du collège des bourgmestre et échevins dans le délai requis (3).

II. Dans l'hypothèse où, pour tenir compte de l'observation fondamentale qui vient d'être faite, les auteurs de l'avant-projet rendraient les dispositions de celui-ci applicables, non à un projet touristique déterminé, mais à un ensemble de projets de même nature définis de manière générale (4), les observations suivantes s'imposeraient :

1. La portée précise de l'"analyse d'aménagement du territoire" visée à l'article 3 n'apparaît pas clairement. S'agit-il seulement d'un document d'évaluation ou faut-il y voir aussi, comme l'article 3, § 2, 4° et l'article 5, § 3, alinéa 2, semblent le donner à penser, un texte appelé à arrêter des normes ? En outre, quel rapport y a-t-il lieu d'établir entre ce document et le

(1) Article 21 du C.W.A.T.U.P.

(2) Article 45 du C.W.A.T.U.P.

(3) Article 51, § 1er, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P.

(4) A cet effet, la rédaction des articles 1er et 7 devraient être fondamentalement revue.

plan particulier d'aménagement et le premier est-il notamment destiné à faire partie intégrante du second ? A cet égard, il ne pourrait être admis que la Région wallonne attribue un véritable pouvoir réglementaire à l'auteur de l'analyse d'aménagement du territoire, lequel auteur est dénué de toute responsabilité politique.

2. Dans la mesure où l'"analyse d'aménagement du territoire" que prévoit le texte à l'examen évalue les incidences sur l'environnement du plan d'aménagement projeté et constitue ainsi l'évaluation que requiert la directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, il convient d'assurer pleinement la transposition de l'article 6, 1^o, de cette directive.

A cette fin, le texte doit donner à une autorité qui a une "responsabilité spécifique en matière d'environnement" - selon les termes de la directive - la possibilité de donner son avis au sujet du projet qui a été évalué (1). Tel n'est pas le cas du texte à l'examen; en effet, il résulte de l'article 4 que la commission régionale de l'aménagement du territoire serait le seul organe appelé à donner un avis sur le projet de plan

(1) Selon le texte de la directive, l'avis doit pouvoir être donné "à propos de la demande d'autorisation". Rapportée à l'hypothèse envisagée par le texte à l'examen, cette disposition signifie que l'avis dont il s'agit a pour objet le plan particulier d'aménagement projeté.

particulier d'aménagement; en raison du caractère très général de ses missions, cette commission ne pourrait être considérée comme une autorité dotée d'une "responsabilité spécifique en matière d'environnement" au sens de l'article 6, 1^o, de la directive 85/337/CEE; le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable peut, par contre, être considéré comme une telle autorité, mais le texte à l'examen ne lui donne la possibilité de donner un avis que sur la qualité de l'analyse d'aménagement du territoire (article 3, § 3), non sur le projet de plan particulier d'aménagement.

3. Selon l'article 5, § 1er, lorsque l'autorité compétente pour statuer sur une demande de permis de bâtir ou de lotir serait en défaut de notifier sa décision dans le délai qui lui est imparti, le demandeur pourrait adresser un rappel au Gouvernement; si celui-ci ne notifiait pas sa décision dans le délai que prévoit le texte, "le demandeur pourrait, sans autre formalité, passer à exécution des travaux ou accomplir les actes en se conformant aux indications du dossier qu'il a déposé, aux lois, décrets et règlements, notamment aux prescriptions des plans d'aménagement approuvés, ainsi qu'aux dispositions du permis de lotir éventuel".

Un tel régime pourrait conduire à ce que les travaux qui ont fait l'objet d'une demande de permis soient régulièrement exécutés sans qu'aucune décision administrative ne soit prise.

.../...

Pareille solution ne peut être admise. En effet :

- 1° dans la mesure où une demande de permis porte sur un projet "susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement" au sens de la directive 85/337/CEE précitée, la solution envisagée méconnaîtrait cette directive, dès lors que celle-ci est sous-tendue par le principe suivant lequel une autorité publique prend la décision d'ouvrir ou de ne pas ouvrir le droit du maître de l'ouvrage de réaliser le projet soumis à évaluation;
- 2° cette solution priverait indûment les tiers de la possibilité d'ester en justice - en l'occurrence, en introduisant un recours en annulation et, le cas échéant, une demande de suspension devant la section d'administration du Conseil d'Etat (1) - en se fondant sur la violation de dispositions autres que celles auxquelles, selon le texte en projet, le demandeur devrait se conformer (2), et, partant, à méconnaître le principe de l'égalité des justiciables devant la loi.

4. Selon l'article 5, § 3, alinéa 3, dans le cas où l'autorité saisie d'une demande de permis de bâtir ou

(1) Il n'y a en effet, dans l'hypothèse évoquée, aucune décision administrative susceptible de faire l'objet d'un tel recours et d'une telle demande.

(2) L'on pense notamment aux dispositions réglant l'introduction et l'instruction des demandes de permis.

de lotir accompagnée d'une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement constaterait que le projet répond aux critères visés à l'article 3, § 2, 4°, cette autorité dispenserait le projet de l'application des dispositions du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne autres que celles qui ont trait à la notice d'évaluation préalable.

Une telle solution s'explique par la circonstance que le projet a déjà fait l'objet de l'évaluation des incidences sur l'environnement que comporte l'"analyse d'aménagement du territoire" envisagée par le texte à l'examen.

La disposition appelle toutefois les observations suivantes :

1° La dispense prévue ne peut avoir pour effet, sous le couvert d'un souci de simplification qui, en lui-même, n'est pas contestable, de supprimer purement et simplement des garanties dont le public bénéficie actuellement en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement. Raisonner autrement conduirait à méconnaître l'article 23 de la Constitution qui s'oppose à l'adoption de normes ayant pour effet de réduire le niveau de protection des droits qu'elle reconnaît - ici, le "droit à la protection d'un environnement sain" - par rapport aux garanties précédemment acquises dans

.../...

l'ordonnancement juridique (1) et à priver ainsi indûment certaines personnes de droits auxquels elle peuvent prétendre.

En l'espèce, si l'on se reporte aux dispositions du texte en projet relatives à l'"analyse d'aménagement du territoire" qui peut être considérée comme l'équivalent d'une étude d'incidences, il apparaît que le régime mis en place ne prévoit plus les importantes garanties suivantes actuellement consacrées par les textes en vigueur :

- a) la consultation du public préalable à l'étude d'incidences et destinée à susciter l'apparition d'alternatives au projet envisagé (2);
- b) l'obligation, pour l'autorité, d'établir, au cas par cas, le contenu et les modalités de l'étude d'incidences (3);

(1) Sur l'obligation de "standstill" qui résulte de l'article 23 de la Constitution, voir Doc. Sénat, sess. extr. 1991-1992, 100-2/3°, p. 13, et 100-2/4°, pp. 85 et sv.; P. Martens, "L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution", Rev. belge dr. constit., 1995, pp. 3 et sv., pp. 8 et 18; R. Ergec, "Introduction générale" à l'ouvrage publié sous sa direction sous l'intitulé Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution, Bruylant, 1995, pp. 15-16; A. Alen, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Kluwer, 1995, n° 664.

(2) Article 12, § 2, du décret du 11 septembre 1985.

(3) Article 13, alinéa 1er, du même décret ; sur cette obligation, voir C.E., arrêts a.s.b.l. "S.O.S. Pays mosan" et Humblet, n° 44.022 du 15 septembre 1993, et Bertrand et consorts, n° 54.769 du 31 juillet 1995.

- c) l'obligation, pour l'auteur de l'étude d'incidences, de présenter toutes les garanties d'indépendance (1);
- d) l'organisation d'une réunion de concertation entre les parties concernées (2).

La dispense que prévoit la disposition examinée ne pourrait être admise que si le texte était revu pour consacrer, à propos de l'analyse d'aménagement du territoire envisagée, des garanties équivalentes, quant au fond, à celles que reconnaît le décret du 11 septembre 1985.

2° Eriger en règle qu'une demande de permis normalement soumise à une étude d'incidences en est dispensée lorsqu'elle satisfait aux critères fixés lors de l'élaboration du plan particulier d'aménagement, risque de conduire la Région wallonne à méconnaître la directive du

(1) Cette obligation résulte des articles 1er, 7°, et 10, § 5, du décret du 11 septembre 1985, ainsi que de l'article 21 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution de ce décret. Sur la garantie d'indépendance de l'auteur de l'étude, voir C.E., arrêt a.s.b.l. "S.O.S. Pays mosan" et Humblet, précité.

(2) On notera encore qu'une pareille concertation est également organisée par les dispositions du C.W.A.T.U.P. relatives à l'établissement de villages de vacances et de parcs résidentiels de week-end, dispositions dont l'article 6 du texte en projet prévoit aussi qu'il y a dispense d'application. L'article 6 s'expose donc à la même critique que celle qui est faite à propos de l'article 5, § 3, alinéa 3.

Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et à mettre en place un régime privant indûment certaines personnes de garanties de procédure, s'il apparaissait que les circonstances dans lesquelles a eu lieu l'analyse d'aménagement du territoire précédant l'établissement du plan se sont modifiées de manière significative, autrement dit si cette analyse avait perdu son actualité (1).

3° Enfin, on relève que la dispense envisagée par l'article 5, § 4, alinéa 3, s'appliquerait uniquement à l'hypothèse où serait introduite une demande de permis de bâtir ou de lotir. Le texte ne vise pas le cas où serait introduite une demande d'autorisation d'exploiter un établissement dangereux, insalubre et incommode.

Cette solution n'est pas cohérente et ne peut être admise, compte tenu de l'obligation d'évaluer de

(1) Dans le même sens, voir l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur l'avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 1993 modifiant l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences de certains projets dans la Région de Bruxelles-Capitale, Doc. C.R.B., A-284/1-93/94, pp. 32 et 33.

manière globale toutes les incidences d'un projet sur l'environnement (1).

(1) Voir, à ce sujet, l'article 3 de la directive 85/337/CEE et l'article 4, alinéa 2, du décret du 11 septembre 1985.

VG.

- 15 -

L. 25.223/9.

VG.

- 14 -

L. 25.223/9.

La chambre était composée de :

Messieurs	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	M. HANOTIAU,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	staatsraden,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. CUVELIER, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.