

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.503/4
DU 25 AVRIL 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Logement, des Transports et du Développement territorial de la Région wallonne, le 13 mars 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 27 avril 2007 ^(*), sur un avant-projet de décret modifiant les articles 33, 34, 42, 43, 44, 51, 52, 58, et 61 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et y insérant un article 42*bis* et modifiant les articles 1^{er}, 4, 10 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et y insérant les articles 1^{er}*bis*, 1^{er}*ter*, 2*bis*, et 9*bis*", a donné l'avis suivant :

^(*) Par lettre du Ministre du 21 mars 2007.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

Formalités préalables

Plusieurs dispositions en projet - en particulier les articles 19 à 24 - doivent, en vertu des articles 5, alinéa 1^{er}, 2/, et 3/, et 14, 1/, b), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, être soumis à l'avis de l'inspecteur des finances et obtenir l'accord du ministre du budget.

Comme l'a confirmé la déléguée du ministre, ces formalités n'ont pas été accomplies.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à leur accomplissement.

Examen de l'avant-projet

Observation préalable

L'avant-projet tend notamment à apporter diverses modifications aux articles 33, 34 et 58 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (ci-après : "C.W.A.T.U.P.").

L'attention est attirée sur le fait que la section de législation du Conseil d'État a récemment été saisie d'un avant-projet de décret visant aussi à apporter des

.../...

modifications à ces mêmes articles ⁽¹⁾. Plusieurs des modifications que le présent avant-projet envisage d'apporter auxdits articles correspondent, en substance, à des modifications également prévues par le précédent avant-projet ⁽²⁾.

Il résulte des explications de la déléguée du ministre qu'il est dans l'intention du Gouvernement de déposer au Parlement un projet de décret faisant suite à ce précédent avant-projet, mais qu'il doit encore se prononcer sur ce point.

Il appartiendra au législateur de veiller à harmoniser les diverses modifications envisagées. À cette fin, il s'indiquerait que celles-ci fassent l'objet d'un seul décret, et non pas de deux décrets distincts ⁽³⁾.

Par ailleurs, il importe de noter qu'en ce qui concerne les dispositions du présent avant-projet correspondant à des dispositions qui figuraient dans le précédent avant-projet, la section de législation du Conseil d'État a épuisé la compétence que lui confère la loi, et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur lesdites dispositions.

⁽¹⁾ Voir l'avant-projet de décret "modifiant les articles 25, 33, 34, 46, 49, 58, 64, 65, 127, 175 et 181 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et y insérant un article 174bis", sur lequel a été donné, le 22 janvier 2007, l'avis 42.042/4.

⁽²⁾ Voir tout particulièrement, dans le présent avant-projet, les dispositions qui seraient appelées à former l'article 33, § 4, alinéas 3 et 4, et l'article 34 du C.W.A.T.U.P. (à l'exception, en ce qui concerne ce dernier article, de la référence qu'il fait à l'article 33, § 2bis), ainsi que la modification envisagée à l'article 58 du C.W.A.T.U.P.

⁽³⁾ Il va de soi que, lors de la présentation du projet de décret, il conviendrait alors, pour satisfaire à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, troisième phrase, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et pour assurer la parfaite information des membres du Parlement, de publier, non seulement le présent avant-projet et l'avis auquel il donne lieu, mais aussi le précédent avant-projet ainsi que l'avis 42.042/4, précité.

Observations générales

I. L'avant-projet contient un certain nombre de dispositions relatives aux "périmètres de reconnaissance" visés par le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.

Ces dispositions appellent les importantes observations qui suivent :

1. Suivant les termes de la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article 1^{er}*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 2004, précité, l'adoption ou la révision d'un périmètre de reconnaissance peut se faire "avec ou sans expropriation".

À lire les "développements" que contient l'exposé des motifs, l'intention des auteurs du texte est de prévoir "une procédure unique lorsque l'expropriation est menée concomitamment à l'élaboration d'un périmètre de reconnaissance".

Cette intention n'est pas reflétée de manière suffisamment explicite dans le dispositif.

En outre, la question se pose de savoir si, dans l'hypothèse où un périmètre de reconnaissance serait adopté ou révisé "sans expropriation", la procédure conduisant, ultérieurement, à l'adoption de l'arrêté d'expropriation - laquelle procédure est régie par les articles 3 à 9 du décret du 11 mars 2004, précité - ne risque pas de faire assez largement double emploi avec celle suivie pour l'adoption ou la révision du périmètre de reconnaissance.

L'avant-projet sera revu sur ce point.

2. L'avant-projet contient des dispositions rédigées en ce sens qu'à certaines conditions, un document d'urbanisme déterminé - un plan de secteur, un plan communal d'aménagement ou le rapport urbanistique et environnemental établi pour la mise en

.../...

oeuvre d'une zone d'aménagement communal concerté ou d'une zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel - "vaut périmètre de reconnaissance" ⁽⁴⁾.

Ainsi rédigé, le texte signifie qu'une seule procédure est menée et qu'elle conduit à l'adoption d'un seul acte, en l'occurrence le document d'urbanisme dont il s'agit, lequel "vaut périmètre de reconnaissance".

D'autres dispositions sont cependant formulées en des termes différents ou qui ne se concilient pas parfaitement avec cette idée.

Ainsi en va-t-il de celle qui prévoit que,

"Lorsque le périmètre de reconnaissance est adopté ou révisé en même temps qu'un plan d'aménagement ou un rapport urbanistique et environnemental, ils sont soumis ensemble aux formalités d'élaboration ou de révision prévues par le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine." ⁽⁵⁾

Rédigée de la sorte, une telle disposition pourrait, et même, semble-t-il, devrait, être comprise en ce sens que, si une seule procédure est menée - en l'occurrence celle prescrite par le C.W.A.T.U.P. -, elle conduit à l'adoption, non pas d'un seul acte, mais de deux actes distincts ⁽⁶⁾, ayant pour objet, l'un le plan d'aménagement ou le rapport urbanistique et environnemental, et l'autre le périmètre de reconnaissance.

Par ailleurs, on se demande comment combiner, d'une part, les dispositions précitées qui prévoient qu'à certaines conditions, un plan communal d'aménagement ou un rapport urbanistique et environnemental "vaut périmètre de reconnaissance" et, d'autre part, les dispositions dont il résulte que le conseil communal donne un simple avis sur le périmètre de reconnaissance envisagé par un plan communal d'aménagement ou par un

⁽⁴⁾ Voir en particulier les dispositions qui, selon l'avant-projet, sont appelées à former l'article 33, § 4, alinéa 5, l'article 44, alinéa 4, et l'article 52, § 3bis, du C.W.A.T.U.P.

⁽⁵⁾ Voir la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article 1^{er}ter du décret du 11 mars 2004, précité (article 13 de l'avant-projet).

⁽⁶⁾ Bien qu'adoptés en même temps.

rapport urbanistique et environnemental ⁽⁷⁾. En effet, si un plan communal d'aménagement ou un rapport urbanistique et environnemental "vaut périmètre de reconnaissance", ceci implique que l'autorité qui adopte le plan communal d'aménagement ou le rapport urbanistique et environnemental est aussi celle qui adopte le périmètre de reconnaissance. Or, en vertu des textes en vigueur, l'adoption d'un plan communal d'aménagement ou d'un rapport urbanistique et environnemental est l'oeuvre du conseil communal ⁽⁸⁾, qui dispose, en la matière, d'un pouvoir de décision, et non pas d'une simple mission d'avis. Il n'est donc pas cohérent, au regard de ce système, de prévoir que le conseil communal donne uniquement un avis sur le périmètre de reconnaissance envisagé par un plan communal d'aménagement ou par un rapport urbanistique et environnemental.

L'avant-projet sera revu pour tenir compte de cette observation.

3. Comme le relèvent les "développements" que contient l'exposé des motifs, la question se pose de savoir si l'adoption ou la révision d'un périmètre de reconnaissance doit être soumise à une évaluation environnementale 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.

Cette question appelle les éléments de réponse suivants :

a) Il convient d'abord de se demander si la décision arrêtant un périmètre de reconnaissance constitue un "plan" ou un "programme" au sens de la directive 2001/42/CE, précitée.

⁽⁷⁾ Voir les dispositions qui, selon l'avant-projet, sont appelées à former l'article 33, § 4, alinéa 1^{er}, seconde phrase, et l'article 51, § 4, alinéa 1^{er}, seconde phrase, du C.W.A.T.U.P.

⁽⁸⁾ Voir :

- pour le plan communal d'aménagement, l'ensemble des dispositions figurant au livre I^{er}, titre III, chapitre III, du C.W.A.T.U.P.;
- pour le rapport urbanistique et environnemental, l'ensemble des dispositions figurant aux articles 33 et 34 du C.W.A.T.U.P.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà indiqué à plusieurs reprises ⁽⁹⁾, un "plan" ou un "programme" au sens de la directive 2001/42/CE, précitée, est un acte qui contribue à définir le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en oeuvre de projets - c'est-à-dire d'actes ou de travaux - à un endroit déterminé.

Dans le système du décret du 11 mars 2004, précité, l'établissement d'un périmètre de reconnaissance est essentiellement une condition d'adoption d'un arrêté d'expropriation ainsi que de l'octroi de subventions, décidés sur la base de ce décret. Ceci ne suffit pas à considérer que l'établissement d'un tel périmètre contribuerait à fixer le cadre dans lequel peut, à proprement parler, être "autorisée" l'exécution des actes ou des travaux en vue desquels est décidé l'expropriation ou l'octroi de subventions.

Un autre effet de l'adoption d'un périmètre de reconnaissance tient en ce que, conformément à l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6/, du C.W.A.T.U.P. ⁽¹⁰⁾, les demandes de permis d'urbanisme introduites pour des actes et travaux situés dans ce périmètre sont de la compétence du Gouvernement ou du fonctionnaire délégué, et non pas de celle du collège communal. De même, en vertu de l'article 81, § 2, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, les demandes de permis unique introduites pour des actes et travaux situés dans ledit périmètre sont de la compétence du fonctionnaire délégué et du fonctionnaire technique, et non pas de celle du collège communal. Cependant, ceci ne suffit pas à considérer que la décision adoptant un périmètre de reconnaissance contribuerait à fixer le "cadre", c'est-à-dire les conditions de fond, dans lesquelles l'exécution des actes ou des travaux peut être autorisée ⁽¹¹⁾.

Mais la décision arrêtant un périmètre de reconnaissance a aussi vocation à contribuer à déterminer les conditions d'admissibilité quant au fond des actes ou des

⁽⁹⁾ Voir notamment l'avis 39.442/2/4, donné le 19 décembre 2005, sur l'avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon (Doc. Parl. wall., 2005-2006, n/ 296/1, pp. 56 et sv.), ainsi que l'avis 42.042/4, précité.

⁽¹⁰⁾ Tant dans sa version actuellement en vigueur que dans celle résultant de l'avant-projet de décret sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné l'avis 42.042/4, précité.

⁽¹¹⁾ Voir également, en ce sens, l'avis 42.042/4, précité, de la section de législation du Conseil d'État.

travaux en vue desquels elle est prise. Ainsi tout particulièrement, l'un des effets d'une telle décision est de permettre aux actes et aux travaux situés dans un périmètre de reconnaissance de bénéficier du régime de dérogation aux prescriptions urbanistiques que prévoit l'article 111, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P., en manière telle que le régime mis en place ne peut être tenu pour neutre quant aux conditions de fond dans lesquelles l'exécution de ces actes ou de ces travaux peut être autorisée ⁽¹²⁾.

En conséquence, la décision par laquelle le Gouvernement adoptant ou révisant un périmètre de reconnaissance est un "plan" ou un "programme" au sens de la directive 2001/42/CE, précitée.

b) Ceci étant, sans contester la solution qui vient d'être dégagée, l'exposé des motifs suggère de se fonder sur les paragraphes 3 et 5 de l'article 3 de la directive 2001/42/CE, précitée, en vue d'exonérer les décisions arrêtant un périmètre de reconnaissance de l'évaluation environnementale prévue par la directive.

Plus précisément, l'exposé des motifs soutient que ces décisions "déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local" au sens de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42/CE, précitée, et que, en conséquence, conformément à cette disposition, il n'y a lieu de les soumettre à une évaluation environnementale que s'il est établi qu'elles sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

L'exposé des motifs s'emploie, à cet égard, à tenter de démontrer que sont remplies, en l'espèce, les conditions auxquelles, en vertu de l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE, précitée, un État membre est tenu de déterminer si des plans ou des programmes visés au paragraphe 3 du même article sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

⁽¹²⁾ Pour une hypothèse comparable, voir les avis précités de la section de législation du Conseil d'État 39.442/2/4 (Doc. Parl. wall., 2005-2006, n° 296/1, p. 57) et 42.042/4.
S'il est vrai que les cas de dérogation concernés ont sans doute vocation à être limités, il n'en demeure pas moins qu'il n'est pas exclu que des dérogations soient octroyées.

Selon l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE, précitée, pour déterminer si des plans ou des programmes sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, les États membres peuvent, soit procéder à un examen cas par cas, soit déterminer des types de plans ou de programmes, soit encore combiner ces deux approches. L'article 3, paragraphe 5, précise encore qu'"à cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive".

En l'espèce, il ressort de l'exposé des motifs que la Région wallonne entend considérer que tous les périmètres de reconnaissance sont des types de plans ou de programmes non susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. À cette fin, l'exposé passe en revue les divers critères fixés à l'annexe II de la directive 2001/42/CE, précitée, et en conclut ceci :

"L'examen de l'ensemble des critères de l'annexe II permet de conclure que le périmètre de reconnaissance n'est en principe pas de nature à avoir un impact environnemental négatif, en tenant toutefois compte du mécanisme dérogatoire prévu par l'article 111, alinéa 2, du CWATUP, mais dont l'usage ne peut être que limité et exceptionnel et moyennant le respect de garanties procédurales importantes."

Pour plusieurs raisons, le point de vue ainsi défendu dans l'exposé des motifs ne peut recueillir l'adhésion :

- Tout d'abord, s'il est vrai que, dans un grand nombre de cas, des périmètres de reconnaissance pourront sans doute être considérés comme couvrant de "petites zones au niveau local" au sens de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42/CE, précitée, aucun élément - et notamment aucun élément figurant dans le décret du 11 mars 2004, précité, tel qu'il est modifié par l'avant-projet - ne permet d'exclure que certains périmètres de reconnaissance couvrent des zones ne pouvant raisonnablement et objectivement être qualifiées de "petites";
- À supposer que l'on ait affaire à un périmètre de reconnaissance couvrant une "petite zone au niveau local", le raisonnement présenté dans l'exposé des motifs ne peut être suivi.

.../...

En effet, force est de constater que l'exposé des motifs est en défaut d'établir concrètement que tous les périmètres de reconnaissance pourraient être considérés, en tenant compte de chacun des critères pertinents fixés à l'annexe II de la directive 2001/42/CE, précitée, comme étant non susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Sans entrer dans le détail des arguments que fait valoir l'exposé des motifs, l'on ne peut, à cet égard, manquer de relever que celui-ci précise que c'est seulement "en principe" qu'il arrive à la conclusion qu'un périmètre de reconnaissance n'est pas de nature à avoir un impact environnemental négatif.

En outre, plusieurs des éléments présentés à l'appui de la thèse défendue dans l'exposé des motifs, ne suffisent manifestement pas à démontrer que tous les périmètres de reconnaissance pourraient être considérés comme étant non susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Ainsi, ce n'est pas parce qu'il contient un rapport justificatif des incidences environnementales ou des mesures favorables à l'environnement, ou encore parce qu'il s'inscrit dans une zone prévue par les plans d'aménagement pour accueillir des activités économiques", qu'un périmètre de reconnaissance est nécessairement non susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Enfin, en mettant uniquement l'accent sur la question de savoir si les périmètres de reconnaissance sont ou non de nature à avoir un impact environnemental négatif, l'exposé des motifs se méprend sur l'objet même de l'évaluation environnementale prévue par la directive 2001/42/CE, précitée : loin de limiter l'évaluation environnementale à l'examen des effets négatifs des plans et des programmes sur l'environnement, la directive inclut aussi dans cette évaluation l'étude des effets environnementaux positifs des plans et des programmes ⁽¹³⁾.

c) En conclusion, à défaut, pour la Région wallonne, d'établir que toutes les décisions arrêtant un périmètre de reconnaissance pourraient être considérées a priori comme étant non susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il ne peut être admis que le régime d'adoption de ces décisions soit conçu en excluant par

⁽¹³⁾ La note de bas de page 1 de l'annexe I de la directive le confirme expressément.

principe, de manière générale et absolue, l'application d'un régime d'évaluation environnementale conforme à la directive 2001/42/CE, précitée.

L'avant-projet doit être revu en conséquence.

À cette occasion, il ne sera pas perdu de vue que, dans l'ordre juridique régional wallon, un seul corps de règles, qui figure, en l'occurrence, aux chapitres I^{er} et II de la partie V du livre I^{er} du Code de l'environnement, régit de manière générale, à quelques exceptions près, l'évaluation des incidences sur l'environnement de l'ensemble des plans et des programmes soumis à la directive 2001/42/CE, précitée, et relevant de la compétence de la Région wallonne. Ce corps de règles a notamment vocation à s'appliquer aux périmètres de reconnaissance prévus par le décret du 11 mars 2004, précité. Cependant, il faut tenir compte du fait qu'il ne s'applique pas aux "plans et programmes dont l'évaluation des incidences sur l'environnement est réglée par le CWATUP" ⁽¹⁴⁾; en conséquence, si, comme l'envisage l'avant-projet, l'adoption d'un périmètre de reconnaissance peut résulter de l'adoption d'un plan ou d'un programme visé par le C.W.A.T.U.P., il y aura lieu, dans les hypothèses concernées, d'appliquer les règles, relatives à l'évaluation environnementale des plans et des programmes, qui figurent dans le C.W.A.T.U.P., et non pas celles des chapitres I^{er} et II de la partie V du livre I^{er} du Code de l'environnement.

4. En outre, dès lors que, comme indiqué ci-dessus, la décision qui arrête un périmètre de reconnaissance est un acte qui contribue à définir le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en oeuvre de projets - c'est-à-dire d'actes ou de travaux - à un endroit déterminé, cette décision constitue aussi un "plan ou un programme relatif à l'environnement" au sens de l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 ⁽¹⁵⁾ (ci-après dénommée : Convention d'Aarhus).

⁽¹⁴⁾ Article D.53, § 5, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁽¹⁵⁾ Voir, sur cette question, les références citées dans la note de bas de page 9.

Il importe donc que les dispositions régissant l'élaboration de la décision arrêtant un périmètre de reconnaissance prévoient des règles de participation du public conformes à ce qu'exige à cet égard la Convention d'Aarhus.

En ce sens, on relève que la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article 1^{er}*bis* du décret du 11 mars 2004, précité, prévoit une procédure d'enquête publique.

Cette disposition n'est toutefois pas pleinement conforme à la Convention d'Aarhus :

a) Le paragraphe 2 de l'article 1^{er}*bis* en projet prévoit la possibilité d'organiser une "réunion de concertation", préalable au dépôt de la demande de périmètre de reconnaissance, réunion à laquelle le public n'est pas associé.

Cette disposition s'expose à critique au regard des articles 6, § 4, et 7 de la Convention d'Aarhus.

Il est, à ce sujet, renvoyé à l'observation générale II.

b) Selon le paragraphe 6 de l'article 1^{er}*bis* en projet, "les modifications pouvant être apportées à la demande après l'enquête publique doivent résulter des réclamations et observations émises durant l'enquête publique ou des avis des autorités consultées".

Ce texte permet notamment d'éviter de recommencer l'enquête publique lorsque, après celle-ci, est apportée à la demande d'adoption ou de révision d'un périmètre de reconnaissance, une modification résultant, non pas de réclamations ou d'observations émises durant l'enquête publique, mais de l'avis d'une autorité consultée.

Ce faisant, le texte en projet consacre une solution contraire à celle que retient la jurisprudence dans des hypothèses de cette nature, du moins lorsque la modification en question revêt un caractère substantiel. En effet, il est de jurisprudence bien établie que, pour éviter de faire perdre tout effet utile à une enquête publique portant sur un dossier, celle-ci doit être recommencée s'il est envisagé d'apporter au dossier une

.../...

modification substantielle qui ne se fonde pas sur une observation formulée lors de l'enquête, et ce même si ladite modification résulte de l'avis d'un organe également consulté lors de l'instruction du dossier ⁽¹⁶⁾.

En outre, la solution qu'entend consacrer la disposition à l'examen ne peut être admise au regard de la Convention d'Aarhus, dès lors qu'elle conduit à priver d'effet d'utile la procédure de participation du public que prescrit l'article 7 de la convention et, plus particulièrement, à compromettre l'application des principes, énoncés par les paragraphes 3, 4 et 8 de l'article 6 de la convention ⁽¹⁷⁾, selon lesquels, d'une part, le public doit pouvoir "participer effectivement aux travaux tout au long du processus décisionnel" et "exercer une réelle influence" et, d'autre part, "chaque Partie veille à ce que, au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération".

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

II. Plusieurs dispositions de l'avant-projet envisagent la possibilité d'organiser une procédure nouvelle à l'occasion de l'élaboration d'un plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un rapport urbanistique et environnemental pour la mise en oeuvre d'une zone d'aménagement communal concerté ou d'une zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel, ou d'un périmètre de reconnaissance au sens du décret du 11 mars 2004, précité. Il s'agirait de permettre à l'autorité que désigne le texte d'organiser une "réunion de concertation" entre les personnes et instances que cette autorité juge nécessaire de consulter, ainsi que, le cas échéant, l'"opérateur" au sens du décret du 11 mars 2004, précité. Cette réunion se tiendrait assez tôt dans le processus de décision, avant l'enquête publique, et même,

⁽¹⁶⁾ Voir notamment les arrêts de la section d'administration du Conseil d'État Creppe, n/ 38.349 du 17 décembre 1991; Consorts Duray, n/ 41.209 du 27 novembre 1992; Consorts Delstanche, n/ 78.708 du 11 février 1999; Dethier et consorts, n/ 149.576 du 28 septembre 2005.

⁽¹⁷⁾ L'article 7 de la convention rend applicables ces dispositions aux procédures de participation du public à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement.

s'agissant des périmètres de reconnaissance, avant le dépôt de la demande d'adoption ou de révision du périmètre ⁽¹⁸⁾.

Comme le relève expressément le commentaire des articles 1^{er}, 5 et 7 que donne l'exposé des motifs, il n'est pas dans l'intention des auteurs du texte d'associer le public à cette réunion de concertation, le public étant consulté ultérieurement.

La question se pose de savoir si, en concevant de la sorte la réunion de concertation qu'elles prévoient, les dispositions à l'examen ne s'exposent pas à critique au regard de la Convention d'Aarhus.

Les décisions dans le processus d'élaboration desquelles s'inscrirait la réunion de concertation envisagée - à savoir les plans de secteur, les plans communaux d'aménagement, les rapports urbanistiques et environnementaux et les périmètres de reconnaissance - constituent des "plans" ou des "programmes relatifs à l'environnement", pour lesquels l'article 7 de la Convention d'Aarhus impose l'obligation de prévoir une procédure de participation du public ⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Voir les dispositions qui, selon l'avant-projet, sont appelées à former l'article 33, § 3^{ter}, l'article 43, § 6, et l'article 51, § 3^{ter}, du C.W.A.T.U.P., ainsi que l'article 1^{er} *bis*, § 2, du décret du 11 mars 2004, précité.

⁽¹⁹⁾ Ces décisions définissent, en effet, le cadre dans lequel peut être autorisée la mise en oeuvre de projets - c'est-à-dire d'actes ou de travaux - à un endroit déterminé. Concernant les périmètres de reconnaissance, voir l'observation générale I, 4, ci-dessus.

L'article 7 de la Convention d'Aarhus précise que cette procédure doit respecter diverses règles, et notamment celle qu'énonce l'article 6, § 4, de la convention, lequel est rédigé dans les termes suivants :

"Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence."

Il est manifestement contraire aux principes ainsi consacrés par l'article 6, paragraphe 4, de la convention, de prévoir et d'organiser, comme le font les dispositions à l'examen, une procédure de concertation, préalable à une enquête publique, et à laquelle le public n'est pas associé.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

III. L'avant-projet fait état, dans de nombreuses dispositions, de services déterminés du Gouvernement, en l'occurrence, la direction générale des technologies, de la recherche et de l'énergie et la direction générale de l'économie et de l'emploi.

Ceci ne peut être admis.

En effet, conformément à l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est au Gouvernement qu'il appartient de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

Observations particulières

Dispositif

Article 3

La disposition à l'examen suggère d'insérer un 10/*bis* dans l'article 42, alinéa 2, du C.W.A.T.U.P. Il en résulte que l'étude d'incidences réalisée lors de la révision d'un plan de secteur devrait comprendre "les compensations proposées par le Gouvernement en application de l'article 46, § 1^{er}, alinéa 2, 3/".

À lire les "développements" que contient l'exposé des motifs, les auteurs du texte entendent ainsi spécialement mettre en évidence que, dans le cas où la révision d'un plan de secteur se fait à la suite d'une demande introduite sur la base de la disposition qui, selon l'article 4 de l'avant-projet, est appelée à former l'article 42*bis* du C.W.A.T.U.P., c'est au Gouvernement, et non pas au demandeur, qu'il appartient de formuler les propositions de compensations que requiert l'article 46, § 1^{er}, alinéa 2, 3/, du C.W.A.T.U.P.

Il résulte aussi des "développements" que contient l'exposé des motifs, ainsi que du commentaire de l'article 3, que les auteurs du texte entendent appliquer la disposition à l'examen uniquement dans l'hypothèse où la compensation envisagée sur la base de l'article 46, § 1^{er}, alinéa 2, 3/, du C.W.A.T.U.P. consiste en la modification d'une zone existante destinée à l'urbanisation en zone non destinée à l'urbanisation.

Compte tenu de ces précisions, la disposition à l'examen doit être revue pour tenir compte des observations suivantes :

1. Il convient d'abord de noter que le texte ne reflète en rien la volonté de limiter son application à l'hypothèse où la compensation envisagée sur la base de l'article 46, § 1^{er}, alinéa 2, 3/, du C.W.A.T.U.P. consiste en la modification d'une zone existante destinée à l'urbanisation en zone non destinée à l'urbanisation.

.../...

2. Telle qu'elle est formulée, la disposition à l'examen suppose qu'une étude d'incidences soit réalisée.

Or, on ne peut perdre de vue qu'en vertu de l'article 46, § 2, du C.W.A.T.U.P., certaines révisions de plans de secteur peuvent ne pas donner lieu à la réalisation d'une étude d'incidences.

Dans ces hypothèses, le texte en projet est donc en défaut de traduire la volonté de ses auteurs d'énoncer expressément la règle selon laquelle c'est au Gouvernement - et non pas au demandeur, en cas d'application de l'article 42*bis* en projet - qu'il appartient de formuler les propositions de compensations que requiert l'article 46, § 1^{er}, alinéa 2, 3/, du C.W.A.T.U.P.

3. Enfin, il convient aussi de ne pas perdre de vue que, lorsque l'inscription, dans un plan de secteur, d'une nouvelle zone destinée à l'urbanisation est compensée, sur la base de l'article 46, § 1^{er}, alinéa 2, 3/, du C.W.A.T.U.P., par la modification d'une zone existante destinée à l'urbanisation en zone non destinée à l'urbanisation, cette dernière modification doit elle-même suivre la procédure de révision des plans de secteur qu'organise le C.W.A.T.U.P.

La compensation planologique envisagée doit ainsi notamment, sauf application de l'article 46, § 2, du C.W.A.T.U.P., donner lieu elle-même à la réalisation d'une étude d'incidences. Il y va du respect dû à la directive 2001/42/CE, précitée.

Article 4

1. La procédure de demande de révision d'un plan de secteur, qu'organise la disposition à l'examen, est limitée aux hypothèses où est envisagée l'inscription au plan d'une zone d'activité économique, d'une zone d'activité économique spécifique ou d'une zone d'extraction.

La question se pose de savoir pour quels motifs admissibles au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi le texte vise uniquement ces hypothèses particulières.

L'exposé des motifs ne contient aucune explication à ce sujet.

L'avant-projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

2. Le texte manque de clarté sur la question de savoir quelles dispositions exactes figurant dans l'article 42 du C.W.A.T.U.P. ont vocation à s'appliquer ou, au contraire, à ne pas s'appliquer, en cas d'introduction d'une demande de révision sur la base de l'article 42*bis* en projet.

Le texte sera précisé sur ce point.

À cette occasion, il conviendra tout spécialement de ne pas perdre de vue que l'article 42, alinéas 2 à 5, du C.W.A.T.U.P. tend à transposer, en ce qui concerne l'élaboration des plans de secteur, plusieurs dispositions de la directive 2001/42/CE, précitée, en l'occurrence l'article 5, paragraphes 1^{er}, 3 et 4, et l'annexe I; il incombera donc au législateur de garantir que les obligations prescrites par ces dispositions de la directive s'appliquent en cas de révision d'un plan de secteur faisant suite à une demande introduite sur la base de l'article 42*bis* en projet. Par ailleurs, il appartiendra aussi au législateur de s'assurer que les différences de traitement dans la procédure de révision d'un plan de secteur, selon que celui-ci fait suite ou non à une demande introduite sur la base de l'article 42*bis* en projet, ne sont pas contraires au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

À cet égard, l'attention est attirée sur deux difficultés particulières que suscite la disposition à l'examen :

a) Selon l'alinéa 5, première phrase, de l'article 42*bis* en projet,

"Lorsqu'il adopte l'avant-projet, le Gouvernement fixe dans les trente jours et conformément à l'article 42, l'ampleur et le degré de précision de l'étude des incidences que fait réaliser le demandeur".

.../...

Le renvoi ainsi fait à l'article 42 du C.W.A.T.U.P. n'est pas entièrement clair. On se demande notamment s'il est à comprendre en ce sens que la décision du Gouvernement doit être soumise à l'avis des organes et services que vise l'article 42, alinéa 4. En tout état de cause, outre l'attention à porter au respect du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, il ne peut être perdu de vue que la consultation du conseil wallon de l'environnement pour le développement durable avant que ne soit prise la décision fixant l'ampleur et le degré de précision de l'étude d'incidences réalisée lors de la révision d'un plan de secteur, permet, en ce qui concerne l'évaluation environnementale précédant cette révision, d'assurer la transposition de l'article 5, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE, précitée ⁽²⁰⁾.

Par ailleurs, à supposer que le texte en projet doive se comprendre en ce sens que la décision du Gouvernement fixant l'ampleur et le degré de précision de l'étude d'incidences est soumise à l'avis des organes et services que vise l'article 42, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P., une difficulté se présente à propos de la compatibilité des délais qu'envisagent ces deux dispositions : on ne peut en effet prévoir en même temps, d'une part, comme le fait le texte en projet, que le Gouvernement dispose, pour prendre sa décision, d'un délai de trente jours suivant l'adoption de l'avant-projet de plan de secteur et, d'autre part, comme l'énonce l'article 42, alinéa 4, du C.W.A.T.U.P., que les avis des organes et services qu'il incombe au Gouvernement de consulter "sont transmis dans les trente jours de la demande du Gouvernement".

b) En vertu de l'alinéa 6 de l'article 42*bis* en projet, la commission régionale de l'aménagement du territoire et le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable peuvent à tout moment demander à l'auteur de l'étude d'incidences

⁽²⁰⁾ Selon l'article 5, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE, précitée, "les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir". Les autorités visées à l'article 6, § 3, sont des autorités qui, "étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en oeuvre de plans et de programmes". Sur l'application de ces dispositions en ce qui concerne l'élaboration des plans de secteur prévus par la législation régionale wallonne, voir l'avis 31.683/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 3 décembre 2001 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (Doc. Parl. wall., 2001-2002, n° 309/1, pp. 91 et 92).

et au demandeur des informations sur l'évolution de l'étude d'incidences et formuler ou présenter les suggestions qu'il juge utiles.

Cette disposition est à comparer avec l'article 42, dernier alinéa, du C.W.A.T.U.P., qui donne des prérogatives analogues à la commission régionale de l'aménagement du territoire à propos des études d'incidences réalisées sur la base de cette disposition.

On se demande pour quels motifs admissibles au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi de telles prérogatives sont données, tantôt à la seule commission régionale de l'aménagement du territoire, tantôt également au conseil wallon de l'environnement pour le développement durable.

L'avant-projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

3. À lire les "développements" que contient l'exposé des motifs à propos du contenu du dossier de base qui doit accompagner une demande de révision d'un plan de secteur, "le texte en projet prévoit le dépôt de projets alternatifs montrant que le demandeur s'est penché sur différentes solutions".

Cette intention n'est pas pleinement reflétée dans le dispositif : celui-ci prévoit en effet, dans la disposition appelée à former l'article 42*bis*, alinéa 2, 5/, du C.W.A.T.U.P., que le dossier de base comprend "une ou plusieurs propositions d'avant-projet", ce qui laisse au demandeur la faculté de présenter une seule proposition.

Le texte sera revu pour exprimer fidèlement l'intention de ses auteurs.

Article 9

Il résulte des explications du délégué du ministre que, dans l'intention des auteurs du texte, la disposition à l'examen est destinée à s'appliquer dans les seules hypothèses où le Gouvernement se substitue au conseil communal pour élaborer ou réviser un plan communal d'aménagement, conformément à l'article 55 du C.W.A.T.U.P. C'est donc erronément qu'il est envisagé d'insérer cette disposition à l'article 54 du C.W.A.T.U.P. en indiquant qu'elle s'appliquerait dans les cas où l'élaboration ou la révision d'un plan communal d'aménagement est décidée à l'initiative du Gouvernement.

D'après les mêmes explications, en permettant au Gouvernement de déléguer "l'élaboration du plan" à une intercommunale ayant dans son objet social l'aménagement du territoire ou le logement, le texte en projet donne en réalité au Gouvernement le pouvoir de charger une telle intercommunale d'élaborer l'avant-projet de plan.

Le délégué a encore précisé que les auteurs du texte n'entendaient nullement dispenser l'intercommunale chargée de cette mission de l'obligation d'être préalablement agréée sur la base de l'article 11 du C.W.A.T.U.P.

Dans ces conditions, et compte tenu de ce que l'octroi de la "délégation" envisagée est une simple faculté donnée au Gouvernement, on se demande ce que la disposition en projet ajoute à ce que prévoit déjà l'article 56, alinéa 1^{er}, du C.W.A.T.U.P., selon lequel, dans les hypothèses visées à l'article 55,

"Le Gouvernement désigne, parmi les personnes agréées en vertu de l'article 11, les personnes physiques ou morales, privées ou publiques, qu'il charge de l'élaboration de l'avant-projet de plan communal d'aménagement".

Vu les diverses observations qui ont été faites, l'avant-projet ne sera pas examiné plus avant.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE