



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.524/4
du 9 juin 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'de pouvoirs spéciaux n° XX organisant la participation du public en lieu et place de la réunion d'information préalable obligatoire pour certaines révisions du plan de secteur'

Le 2 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre de l'Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l'Innovation, du Numérique, de l'Aménagement du territoire, de l'Agriculture, de l'IFAPME et des Centres de compétences de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'de pouvoirs spéciaux n° XX organisant la participation du public en lieu et place de la réunion d'information préalable obligatoire pour certaines révisions du plan de secteur'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 9 juin 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 juin 2020.

*

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

La lettre s'exprime en ces termes :

« Considérant que la crise sanitaire exceptionnelle liée au COVID-19 que connaît aujourd'hui la Belgique et les mesures, actuelles et à venir, prises pour limiter la propagation du virus dans la population sont de nature à ralentir toute forme d'activité sur le territoire de la Région wallonne ;

Considérant qu'elles risquent de nuire à une participation du public efficace et étendue dans le cadre des réunions imposées par le CoDT, notamment la réunion d'information préalable prévue pour certaines révisions du plan de secteur par l'article D.VIII.5 du même Code

Considérant que les réunions physiques doivent être organisées dans le strict respect des normes de distanciation sociale recommandées par le Conseil National de Sécurité mais que les rassemblements sont interdits pour des raisons évidentes de santé publique ; que certaines réunions d'information préalable sont susceptibles, en temps normal, d'intéresser et de drainer des dizaines, voire des centaines de personnes ;

Considérant qu'il est nécessaire d'organiser la participation du public en cohérence avec la stratégie de déconfinement établie par le Conseil National de Sécurité à ce jour ; que les préparatifs préalables à cette participation ne permettent pas de modifier les règles régulièrement en fonction de mesures à venir ;

Considérant que les nouveaux projets de révision de secteur ne peuvent être postposés sur un long terme, sous peine de retarder considérablement la mise en œuvre des projets qui les sous-tendent ; que certains de ces projets sont d'une importance majeure pour la Wallonie et pour les objectifs qu'elle poursuit, notamment en termes de transition énergétique et de frein au réchauffement climatique ; qu'il en est par exemple ainsi en ce qui concerne l'inscription de nouveaux périmètre de réservation pour la réalisation de nouvelles infrastructures de communication, de transport de fluide ou d'énergie ;

Considérant qu'en vertu de l'article 1^{er} du décret du 17 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19, le Gouvernement est compétent pour prendre toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie COVID-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave ;

Considérant que la possibilité d'organiser des réunions virtuelles pourrait être offerte mais que ce type de réunion nécessite des technologies informatiques que ne possède pas l'ensemble de la population concernée ; que cependant, selon une étude de STATBEL du 13 février 2020, le pourcentage de ménages qui ont accès à Internet a poursuivi sa progression en 2019 pour s'établir à 87% en Wallonie ; que la solution proposée, à savoir la mise en ligne d'une présentation vidéo, permettra d'organiser la participation effective d'une part importante de la population ;

Considérant que les personnes ne disposant pas ou difficilement d'un accès Internet pourront, sur demande, obtenir une copie papier de la présentation vidéo du projet de révision de plan de secteur ; qu'elles pourront également consulter une copie papier à la commune ; qu'elles seront ainsi mises dans les mêmes conditions que les

personnes disposant d'un accès Internet ; qu'elles pourront obtenir des informations sur le projet et introduire leurs observations et suggestions de la même manière ;

Considérant que le présent arrêté fixe donc des conditions nouvelles à observer pour assurer au mieux la participation du public dans le cadre de certains projets de révision du plan de secteur tout en évitant les réunions physiques et virtuelles ;

Considérant cependant que, dans la pratique, il y a des réunions d'information préalable qui ne rassemblent que très peu de personnes : que pour celles-là, il est ou sera possible d'organiser des réunions présentiels tout en respectant les mesures, actuelles et à venir, prises pour limiter la propagation du virus dans la population, et notamment la stratégie de déconfinement et les règles de distanciation sociale, dans le respect d'une participation du public efficiente ; que c'est le porteur de projet qui est le mieux à même de déterminer quelle solution est la plus correcte à mettre en place ; qu'il convient donc de laisser le choix au porteur de projet entre la procédure existante et la nouvelle procédure proposée en bonne coordination avec les autorités locales et le bourgmestre de la commune concernée ».

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

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

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article D.VIII.5 du Code du développement territorial (ci-après « le CoDT ») prévoit que, pour les plans de secteur dont la révision est d'initiative communale ou d'initiative d'une personne physique ou morale, privée ou publique, en application des articles D.II.47, D.II.48 et D.II.52 du CoDT, une réunion d'information préalable doit être réalisée avant l'envoi de la demande de révision au Gouvernement.

Vu les difficultés que suscite ou que peut susciter l'application de cette procédure au regard des mesures prises pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, le projet d'arrêté tend, en exécution du décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19', à permettre à la personne ou à l'autorité à l'initiative de la révision du plan de secteur de faire le choix d'appliquer une procédure alternative destinée, selon les termes utilisés dans le préambule, à « assurer au mieux la participation du public [...] tout en évitant les réunions physiques et virtuelles ».

Cette procédure consiste en la réalisation, par la personne ou par l'autorité à l'initiative de la révision du plan de secteur, d'une présentation vidéo du projet de révision accessible sur Internet, à l'issue de laquelle le public pourra formuler ses observations et suggestions.

Selon le projet d'arrêté, le régime ainsi mis en place s'applique à des procédures organisées de manière telle que la période pendant laquelle le public pourra envoyer ses observations et suggestions soit terminée au plus tard le 31 décembre 2020.

Compte tenu des explications qui figurent dans le préambule du projet d'arrêté ainsi que dans la note et le rapport au Gouvernement wallon, ce régime peut, dans son principe, être considéré comme faisant partie des mesures que le Gouvernement est habilité à prendre sur la base de l'article 1^{er}, § 1^{er}, du décret du 17 mars 2020, à savoir « toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave ».

Il est toutefois permis de se demander si l'échéance du 31 décembre 2020, que fixe le projet d'arrêté pour déterminer la date ultime à laquelle devra être terminée la période pendant laquelle le public pourra envoyer ses observations et suggestions en application du régime envisagé, n'est pas trop éloignée pour pouvoir être considérée comme objectivement et raisonnablement justifiée au regard des limites – celles du « cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences » – auxquelles l'article 1^{er}, § 1^{er}, du décret du 17 mars 2020 soumet la mise en œuvre des pouvoirs spéciaux qu'il attribue au Gouvernement. Il convient à cet égard de relever que le dossier ne contient pas d'explication justifiant avec précision le choix de la date du 31 décembre 2020. Certes, il n'est actuellement pas possible de déterminer avec certitude le moment auquel prendra fin l'application des mesures de limitation de la propagation du Covid-19. En outre, comme l'indiquent la note et le rapport au Gouvernement wallon, « [l]es mesures visant à limiter les rassemblements seront [...] vraisemblablement parmi les dernières à pouvoir être levées au terme du déconfinement qui a été amorcé sur le territoire national ». Par ailleurs, il faut aussi tenir compte du laps de temps nécessaire pour mettre en place en pratique l'application du dispositif en projet. Toutefois, pour limiter tout risque de contestation, il serait prudent de fixer une échéance plus proche que le 31 décembre 2020 et de prévoir que le Gouvernement peut modifier cette échéance si c'est nécessaire pour tenir compte de l'évolution de la crise sanitaire du Covid-19 et des mesures prises pour en limiter la propagation.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. Pour comprendre dans quelles hypothèses le projet d'arrêté s'applique, ainsi que son objet et sa portée exacts, il faut, en l'état du texte, combiner la lecture de certains passages du préambule et de plusieurs dispositions du projet d'arrêté. Cette manière de procéder ne facilite pas la compréhension du texte. En outre, elle néglige le fait que le préambule d'un arrêté, à la différence de son dispositif, n'a pas de portée normative.

Le dispositif du projet d'arrêté sera revu pour déterminer d'entrée de jeu les hypothèses dans lesquelles il s'applique, ainsi que son objet et sa portée exacts.

3. Le projet d'arrêté est ainsi conçu qu'il laisse à la personne ou à l'autorité à l'initiative de la révision du plan de secteur la faculté de décider si elle applique les dispositions du CoDT relatives à la réunion d'information préalable ou celles par lesquelles le projet d'arrêté règle la procédure particulière de participation du public qu'il prévoit.

En lui-même et quant au principe, vu le contexte dans lequel s'inscrit le projet d'arrêté, ce système n'appelle pas de critique.

Par contre, les dispositions par lesquelles l'article 1^{er} et l'article 2, alinéa 1^{er}, formulent les conditions du choix à opérer par la personne ou par l'autorité à l'initiative de la révision du plan de secteur sont libellées en des termes dont l'imprécision expose le texte à être la source de nombreuses contestations. Ainsi, la question se pose de savoir à quelles « mesures prises pour limiter la propagation du virus dans la population » il faut exactement se référer. Les exemples que donne le texte sur ce point – en particulier « la stratégie de déconfinement », non autrement précisée – ne sont pas forcément éclairants. En outre, spécialement compte tenu de la rapidité de l'évolution des mesures prises en la matière, la section de législation se demande à quel moment il faut se placer pour déterminer à quelles mesures la personne ou l'autorité concernée doit se référer. Ou encore, quelles conditions la personne ou l'autorité concernée doit exactement remplir pour établir qu'elle estime qu'il est ou qu'il n'est pas possible de respecter les mesures prises pour limiter la propagation du virus dans la population.

À vrai dire, vu les limites qu'impliquent le contexte et le fondement légal du projet d'arrêté et compte tenu du fait que celui-ci est ainsi conçu qu'il laisse à la personne ou à l'autorité à l'initiative de la révision du plan de secteur la faculté de décider si elle applique les dispositions du CoDT relatives à la réunion d'information préalable ou celles par lesquelles le projet d'arrêté règle la procédure particulière de participation du public qu'il prévoit, la section de législation n'aperçoit pas l'utilité de soumettre ce choix à des conditions telles celles qu'envisagent l'article 1^{er} et l'article 2, alinéa 1^{er}.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Ni l'article 39 de la Constitution, ni l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ni l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2019 'fixant la répartition des compétences entre les ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement', ni l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 'portant règlement du fonctionnement du Gouvernement' ne doivent être visés au préambule. En effet, ils ne fournissent pas de fondement légal à l'arrêté en projet et ne sont pas davantage modifiés par celui-ci.

Les alinéas 1^{er}, 2, 5 et 6 seront donc omis.

2. Dans le préambule d'un arrêté, les premières dispositions qui doivent être visées sont celles qui procurent un fondement juridique à celui-ci. Aussi, le décret du 17 mars 2020 doit être visé avant le CoDT.

3. En ce qui concerne la consultation du Conseil d'État, il convient, d'abord, d'énoncer les motifs qui ont justifié le recours à la procédure d'urgence prévue par l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', et ensuite de viser l'avis de celui-ci. Cet alinéa sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 67.524/4 du Conseil d'État donné le 9 juin 2020, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ¹.

Le préambule sera revu en conséquence.

DISPOSITIF

Article 3

1. Dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, vu l'objet de la procédure envisagée, il convient :

a) d'une part, de rédiger le début du 3° comme suit : « de mettre en évidence et de permettre au public de mettre en évidence [...] » ;

b) et, d'autre part, de rédiger le début du 4° comme suit : « de présenter et de permettre au public de présenter [...] ».

2. Dans le paragraphe 6, si telle est bien l'intention de l'auteur du projet :

a) d'une part, dans la première phrase de l'alinéa 1^{er}, les mots « à dater du dernier jour » seront remplacés par les mots « suivant le dernier jour » ;

b) et, d'autre part, dans l'alinéa 2, les mots « du dernier jour » seront remplacés par les mots « suivant le dernier jour ».

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

Article 5

Pour éviter toute confusion, chaque fois qu'ils sont utilisés, les mots « est la réunion d'information préalable au sens » seront remplacés par les mots « tient lieu de réunion d'information préalable pour l'application ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET