

Numéro du rôle : 3764
Arrêt n° 137/2006 du 14 septembre 2006

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation des articles 52, 54, 55, 87 et 138 du décret-programme de la Région wallonne du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, introduit par l'a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 31 août 2005 et parvenue au greffe le 1er septembre 2005, l'a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie, dont le siège social est établi à 5000 Namur, boulevard du Nord 6, a introduit un recours en annulation des articles 52, 54, 55, 87 et 138 du décret-programme de la Région wallonne du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (publié au *Moniteur belge* du 1er mars 2005).

Le Gouvernement wallon a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 1er mars 2006, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 22 mars 2006 après avoir invité la partie requérante à s'exprimer dans un mémoire complémentaire à introduire le 17 mars 2006 au plus tard - et dont elle en enverra une copie à l'autre partie dans le même délai - sur l'incidence sur son recours de la modification de l'article 127, § 3, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine par l'article 5 du décret du 27 octobre 2005 modifiant les articles 6, 21, 110*bis* et 127 de ce Code.

La partie requérante a introduit un mémoire complémentaire.

A l'audience publique du 22 mars 2006 :

- ont comparu :
  - . Me J. Sambon, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
  - . Me F. Haumont, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *La requête et la demande de désistement partiel*

A.1. L'a.s.b.l. Inter-Environnement Wallonie sollicitait, par son recours du 31 août 2005, l'annulation des articles 52, 54, 55 et 87 du chapitre V ainsi que de l'article 138 du chapitre VII du décret-programme de la Région wallonne du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative.

Par courriers des 20 septembre et 26 octobre 2005, l'association requérante a porté à la connaissance de la Cour qu'elle se désistait du recours introduit en ce qu'il concerne les articles 52 et 54 du chapitre V et l'article 138 du chapitre VII du décret-programme précité.

Dans son mémoire en réponse, la partie requérante confirme que le moyen d'annulation est limité aux articles 55 et 87 dudit décret.

### *Le moyen d'annulation*

A.2. Le moyen unique d'annulation est fondé sur la violation des articles 10 et 11 de la Constitution pris isolément ou conjointement avec l'article 23 de la Constitution, avec l'article 10 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, avec les articles 3 à 6 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, sur la violation des articles 7 et 8 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, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et ratifiée par la Région wallonne le 13 juin 2002, et sur la violation de l'article 23 de la Constitution.

A.3.1. Quant à l'article 55 du décret, d'abord, il modifie l'article 34 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et supprime l'obligation de réaliser un plan communal d'aménagement (PCA), permettant ainsi directement, via les permis, la mise en œuvre de la zone d'aménagement différé à caractère industriel (ZADI). L'article 87 du décret modifie l'article 127, § 3, du même Code en étendant la compétence de délivrance des permis du fonctionnaire délégué et du Gouvernement wallon et en permettant d'accorder les permis publics en dérogeant aux plans de secteur.

La partie requérante considère que ces modifications violent l'article 23 de la Constitution qui garantit le droit à la protection d'un environnement sain et constituent une réduction manifeste du droit à cette protection. Par ailleurs, elle estime que les modifications apportées induisent des traitements discriminatoires, contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution, entre des catégories de citoyens placés dans des situations comparables.

A.3.2. Un premier grief est articulé par la partie requérante : alors qu'elles suppriment le plan communal d'aménagement, les dispositions attaquées du décret-programme du 3 février 2005 n'y substituent aucun document de mise en œuvre, pas même l'élaboration d'un cahier de charges ou d'un rapport urbanistique et environnemental. Cette suppression et cette omission auraient pour conséquence qu'il ne peut être assuré que la ZADI comporte un périmètre ou un dispositif d'isolement. En outre, les ZADI sont désormais potentiellement affectées à l'activité mixte et non plus seulement industrielle. Ceci s'opposerait aux critères de l'article 1er, § 1er, du CWATUP, et en particulier à la gestion parcimonieuse du sol, qui requièrent que les différentes fonctions à implanter sur le territoire wallon le soient en cohérence avec leurs caractéristiques propres. Il s'agit, en déduit la partie requérante, d'une régression dans les garanties procédurales accordées jusqu'alors et donc d'une mesure tendant à réduire sensiblement le niveau du droit à la protection d'un environnement sain.

A.3.3. Le second grief imputé à l'article 55 entrepris revient à lui reprocher de porter atteinte aux principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution dont sont bénéficiaires les

habitants concernés par une ZADI. En effet, ces derniers ne bénéficieraient pas, selon la partie requérante, d'un aménagement normatif et réglementaire de ce territoire, que ce soit par la définition d'affectations dans les prescriptions des plans de secteur applicables ou dans les plans communaux d'aménagement adoptés. Ils ne bénéficieraient non plus d'aucune évaluation environnementale des mesures de programmation de ladite zone, alors que cette évaluation est requise par la directive 2001/42/CE du Parlement et du Conseil du 27 juin 2001 et qu'elle est prévue pour l'élaboration des plans de secteur ou leur révision (articles 42 et 46 du CWATUP), pour l'élaboration et la révision des plans communaux d'aménagement (articles 49 et 53) ou l'aménagement de zones de réserve (article 33 pour la zone d'aménagement communal concerté (ZACC)). Enfin, les habitants ne bénéficieraient d'aucune procédure de participation du public dans la définition de l'aménagement de la zone, alors qu'une telle participation est requise par la Convention d'Aarhus et prévue dans l'élaboration ou la modification des plans précités.

A.4.1. Quant à l'article 87 du décret-programme attaqué, la partie requérante lui reproche tout d'abord d'étendre les hypothèses dans lesquelles un permis peut être délivré, en dérogation aux articles 84 et 89 du CWATUP, par le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement. Il s'agit de la zone de services publics et d'équipements communautaires destinée aux activités d'utilité publique ou d'intérêt général, de l'hypothèse des actes et travaux situés dans le périmètre d'un site dont le Gouvernement a décidé provisoirement qu'il doit être assaini ou rénové et, enfin, de l'hypothèse, imprécise selon la partie requérante, d'une opération d'aménagement comprenant les actes et les travaux réalisés sur la voirie ou sur des terrains destinés à être incorporés à la voirie ainsi que sur des biens immobiliers situés dans un périmètre reconnu par le Gouvernement afin de permettre d'y accueillir des activités économiques.

A.4.2. L'article 87 du décret-programme opère ensuite, critique la partie requérante, une double extension des facultés de dérogation à l'article 127, § 3, du CWATUP : d'une part, il l'étend, au-delà des actes et travaux d'utilité publique, à toute demande de permis émanant d'une personne de droit public; d'autre part, il étend la dérogation des plans et règlements communaux aux plans de secteur dans le cadre de l'article 110 du CWATUP. Comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'Etat, ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne justifient la diminution du droit à la protection d'un environnement sain. Ceci paraît d'autant mieux établi, selon la partie requérante, que les nouvelles dérogations sont définies sans aucune limite et sans aucun mécanisme compensatoire.

#### *Mémoire du Gouvernement wallon*

A.5.1. A titre préalable et relativement à l'article 55 attaqué du décret-programme, le Gouvernement wallon constate que la Cour n'a pas reconnu le principe de *standstill* dans sa jurisprudence. Il considère en outre que la suppression du PCA n'est en rien constitutive d'une éventuelle régression. En effet, estime-t-il, le PCA applicable à la ZADI était un PCA simplifié qui ne devait pas comporter la destination détaillée des zones ou des options planologiques. Si le PCA simplifié supposait néanmoins qu'une enquête publique soit tenue dans laquelle les riverains pouvaient faire valoir leurs observations relatives aux tracés existants et projetés des voies de communication, les permis d'urbanisme relatifs à pareils objets impliquent aussi, aux termes de l'article 129 du CWATUP, la tenue d'une enquête publique. De plus, la mise en œuvre de la ZADI est subordonnée à différents critères tenant à la localisation de la zone, à son voisinage, aux coûts et besoins pour la région concernée, aux infrastructures existantes et au développement des potentialités en termes de multimodalité et de synergies avec les zones attenantes, critères qui devront être rencontrés lors de la délivrance des permis d'urbanisme.

Le Gouvernement wallon estime encore que la suppression du PCA n'affectera pas l'environnement de la zone tampon ou du dispositif d'isolement inhérent à la mise en œuvre de la ZADI. En effet, si un PCA doit prévoir l'existence d'une telle zone tampon, un permis peut tout autant s'imposer.

Enfin, conclut sur ce point le Gouvernement wallon, si la ZADI peut dorénavant accueillir une activité économique mixte, et non plus seulement une activité industrielle, l'on ne peut y voir là une quelconque

régression. L'affectation planologique des zones d'activité économique et des zones industrielles dans les plans existants serait depuis longtemps dépassée : la modification intervenue ne fait que tenir compte de la réalité socio-économique et de l'article 1er du CWATUP. En outre, l'accroissement des activités économiques comporterait, selon l'auteur du mémoire, une amélioration de la protection de l'environnement.

A.5.2. En ce qui concerne la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le Gouvernement wallon estime que la partie requérante se trompe : tous les riverains se trouvant dans une situation comparable seraient traités de manière identique puisque tous les riverains d'une ZADI sont soumis au même régime normatif et réglementaire contenu dans l'article 34 du CWATUP.

A.6.1. Quant à l'article 87 du décret-programme, le Gouvernement wallon estime d'abord que la partie requérante n'identifie pas les situations identiques qui seraient traitées de façon discriminatoire. Par ailleurs, il estime qu'on ne peut considérer qu'il y a égalité entre les demandeurs de permis visant des projets sis en dehors des zones concernées par les trois hypothèses visées par la partie requérante et les demandeurs de permis relatifs aux projets sis dans ces zones. En effet, estime-t-il, la situation de droit existant dans chacune de ces trois hypothèses suffit à justifier la différence de traitement des demandes de permis, comme c'est du reste le cas sur la totalité du sol wallon. L'espace étant réparti entre différentes affectations du sol, le fait que les demandes de permis soient traitées selon l'affectation du sol concerné et la situation de droit existante ne viole pas le principe d'égalité et de non-discrimination puisqu'il n'y a pas d'égalité objective entre les différentes situations.

A titre subsidiaire, le Gouvernement wallon estime, relativement à la première hypothèse, que la différence de traitement entre les demandeurs de permis portant sur des actes et travaux à réaliser en zone de services publics et d'équipements communautaires et les demandeurs de permis portant sur les mêmes actes et travaux à réaliser dans une autre zone du plan de secteur est objectivement et raisonnablement justifiée. A propos de la deuxième hypothèse, le Gouvernement wallon rappelle que l'objectif du décret-programme impliquait que très rapidement un certain nombre d'actions concrètes soient entreprises pour permettre la réaffectation de sites d'activité économique désaffectés. De surcroît, le Gouvernement wallon n'aperçoit pas quelle violation des principes d'égalité et de non-discrimination pourrait être alléguée.

Enfin, en ce qui concerne les actes et travaux visés par le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil, le Gouvernement wallon estime qu'au regard des objectifs du décret-programme, la mesure prise est justifiée et ne viole pas les principes d'égalité et de non-discrimination. La comparaison effectuée par la partie requérante entre des établissements industriels de nature identique qui seraient traités différemment selon qu'on est dans un zoning ou non n'est pas pertinente. En effet, l'impact de la situation de droit existante et de l'affectation du sol est déterminant sur la situation différente de ces demandeurs de permis.

A.6.2. En ce qui concerne la violation de l'article 23 de la Constitution, le Gouvernement wallon considère que le texte a évolué. Se référant à des avis de la section de législation du Conseil d'Etat, il estime qu'il est inexact de considérer que confier au fonctionnaire délégué le pouvoir de délivrer les permis nécessaires à la mise en œuvre de l'action opérationnelle du Gouvernement dans le cadre de la politique de l'aménagement du territoire entraînerait une réduction du niveau de protection de l'environnement. Au contraire, ceci aurait pour effet d'accroître cette protection. Par ailleurs, le Gouvernement wallon soutient que ce type de dérogation était déjà possible avant le décret attaqué.

#### *Mémoire en réponse de la partie requérante*

A.7.1. A propos de l'effet de *standstill*, la partie requérante considère que la Cour n'a pas dû (et non pas n'a pas encore reconnu) aborder cette problématique pour trancher les recours en annulation ou répondre aux questions préjudicielles qui invoquaient la violation de l'article 23 de la Constitution. Elle renvoie cependant aux travaux préparatoires de cette disposition, à la doctrine et à des avis rendus par la section de législation du Conseil d'Etat pour rappeler que des décrets peuvent entraîner une violation de cette disposition constitutionnelle.

A.7.2. La partie requérante donne ensuite quelques précisions en ce qui concerne le régime juridique de l'article 34 du CWATUP avant sa modification par le décret-programme attaqué. Elle tend à montrer ensuite

comment l'article 34 du CWATUP, tel qu'il a été modifié par l'article 55 du décret entrepris, opère une « régression » dans les garanties procédurales. En effet, soutient-elle, la mise en œuvre de la ZADI n'implique plus l'élaboration préalable d'un plan communal d'aménagement et peut s'effectuer par la délivrance de simples permis d'urbanisme. Et de rappeler les garanties procédurales entourant le plan communal et dont les tiers intéressés perdent dorénavant le bénéfice. Les travaux préparatoires ne s'expliquent pas sur la raison d'être de cette suppression. Quant au Gouvernement wallon, il fait valoir deux sortes de considérations : la première serait que la délivrance des permis d'urbanisme relatifs aux voies de communication serait soumise à enquête publique; la seconde, que les permis d'urbanisme devront être délivrés dans le respect des critères énoncés à l'article 34, alinéa 4 nouveau. Ces justifications sont réfutées par la partie requérante, qui estime qu'une enquête publique sur un objet limité n'équivaut pas à une enquête sur un plan d'aménagement global. Elle ajoute que les critères de l'article 34 sont flous et généraux.

En ce qui concerne l'extension des affectations dans la ZADI, la partie requérante réaffirme que celle-ci devient une « super zone d'activité économique ». Et d'illustrer son propos par deux exemples : celui de la révision partielle du plan de secteur de Liège relatif à la reconversion de la ZADI située sur le territoire de la commune de Visé en une zone d'activité économique mixte; celui, ensuite, d'un projet de plan communal d'aménagement dérogatoire au plan de secteur de Namur.

Enfin, en ce qui concerne la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, la réponse du Gouvernement wallon est, selon la partie requérante, formelle et inexacte. En effet, la ZACC implique toujours l'intervention d'un document urbanistique, ce qui n'est plus le cas pour la ZADI. Ce sont des situations analogues qui devraient être traitées de manière identique.

A.8. En ce qui concerne ensuite l'article 87 entrepris du décret wallon, la partie requérante rappelle que, ici aussi, la violation du principe d'égalité et de non-discrimination résulte du traitement différencié d'hypothèses analogues. L'extension de la notion de « permis public » à tous les actes et travaux projetés est dérogatoire au droit commun. Une telle extension ne saurait se concevoir sans que ne soient avancées des caractéristiques objectives, telle la qualité du demandeur ou la nature du projet, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence, considère la partie requérante. Certes, il y a bien un critère objectif, à savoir la localisation dans une zone ou un périmètre visé à l'article 127, § 1er, 4<sup>o</sup> à 6<sup>o</sup>, du CWATUP. Cependant, la simple localisation dans une zone particulière du plan de secteur n'implique pas en elle-même que l'on soit en présence d'un permis public.

#### *Mémoire en réplique du Gouvernement wallon*

A.9.1. Quant à l'article 55 du décret entrepris et en particulier à la violation qui lui est imputée du principe de *standstill*, le Gouvernement wallon rappelle d'abord que, déjà sous la législation antérieure, un plan communal simplifié suffisait pour mettre en œuvre l'aménagement d'une ZADI. Par ailleurs, tel qu'il a été modifié, l'article 34 n'enlève aucunement la garantie d'une procédure offerte à tout tiers intéressé lui permettant de se prononcer sur le tracé existant et projeté des voies de communication principales, les options urbanistiques et les prescriptions générales d'ordre esthétique. Il n'y aurait donc aucun recul significatif par rapport à la législation antérieure.

En ce qui concerne l'extension des affectations de la ZADI, le Gouvernement wallon soutient qu'il ne s'agit en réalité que d'une modification par décret, plutôt que par arrêté, de la légende des plans de secteur, technique que la Cour a validée, selon l'auteur du mémoire, dans ses arrêts n<sup>os</sup> 41/95 et 24/96 relatifs à des décrets de la Région flamande.

A.9.2. En ce qui concerne la violation des articles 10 et 11 de la Constitution imputée à ce même article 55, le Gouvernement wallon montre que les situations des riverains d'une ZACC et des riverains d'une ZADI sont différentes. En effet, les affectations d'une ZACC peuvent être ou non de type urbanisable. Par contre, la ZADI ne peut recevoir que des affectations de type urbanisable limitées à des zones d'activité économique, à l'exclusion des activités agro-économiques de proximité et des activités de grande distribution.

A.10.1. Quant à l'article 87 entrepris du décret, le Gouvernement wallon estime que ni l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat ni la doctrine invoquée par la partie requérante ne soutiennent que les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés. Ils ne se prononcent que sur la violation éventuelle du principe de *standstill*. Le Gouvernement wallon estime que la modification de l'article 127 du CWATUP par l'article 87 du décret entrepris est justifiée et qu'il y a un rapport de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé en raison du contexte particulier dans lequel il se situe, à savoir celui de la stratégie du « contrat d'avenir » pour la Wallonie et du « contrat d'avenir renouvelé » qui nécessite que la Wallonie se redresse et qu'un effort intense soit entrepris en vue d'enrayer son affaiblissement économique. Il s'agit en particulier de favoriser la création d'activités et de renforcer l'attractivité économique de cette région. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer l'exposé des motifs du décret entrepris. Le Gouvernement wallon examine ensuite comment, selon lui, ces préoccupations générales s'appliquent aux trois hypothèses nouvelles dont l'ajout est critiqué par la partie requérante.

A.10.2. Quant à la violation de l'article 23 de la Constitution, le Gouvernement wallon tient d'abord à noter que l'article 127, § 3, du CWATUP a été abrogé et remplacé par l'article 5, alinéa 3, du décret du 27 octobre 2005. Désormais, la disposition indique :

« Pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1er, 3°, lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au § 1er, alinéa 1er, 1°, 2°, 4°, 5° et 7°, et qui soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, le permis peut être accordé en s'écartant du plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement ».

Dans ces conditions, et puisque ce nouveau libellé rencontre, selon le Gouvernement wallon, les objections soulevées par la partie requérante (mesures de publicité, consultation visée à l'article 4, alinéa 1er, 3°, et respect, structuration ou recomposition des lignes de force du paysage), il est permis de se demander quel est encore l'intérêt de la partie requérante à soutenir ce grief. Si la partie requérante devait ignorer cette modification, le Gouvernement wallon renvoie à ce qu'il indiquait dans son mémoire en réponse sur les difficultés pour les communes de gérer la matière de l'aménagement du territoire et sur les garanties accrues en termes de droit à un environnement sain que constitue le fait de confier certaines compétences au fonctionnaire délégué.

#### *Mémoire complémentaire de la partie requérante*

A.11. Dans son mémoire complémentaire introduit pour répondre à la question posée par la Cour dans l'ordonnance de mise en état, la partie requérante observe que la modification apportée par l'article 5 du décret du 27 octobre 2005 consiste *prima facie* à insérer, dans l'article 127 du CWATUP, le régime de l'ancien article 110 du CWATUP. Cependant, poursuit-elle en se fondant sur l'exposé des motifs de la disposition précitée, cette modification ne rencontre pas les objections qu'elle soulève dans son mémoire, dans la mesure où, en ce qui concerne les dérogations au plan de secteur, cette modification se limite à déplacer les conditions de l'article 110 et une partie des conditions de l'article 114 dans le paragraphe 3 de l'article 127 et supprime simplement le caractère exceptionnel des dérogations au plan de secteur. La partie requérante observe, pour finir, que le décret du 27 octobre 2005 a été publié le 23 novembre 2005 et qu'il est susceptible d'être attaqué devant la Cour.

- B -

#### *Quant à la demande de désistement partiel et à la portée du recours*

B.1. Par lettres recommandées à la poste du 20 septembre 2005 et du 26 octobre 2005, l'association requérante a porté à la connaissance de la Cour qu'elle se désistait du recours

introduit en ce qu'il concernait les articles 52 et 54 et l'article 138 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative.

B.2. Rien n'empêche la Cour de décréter le désistement. Elle n'examine donc le recours qu'en tant qu'il vise les articles 55 et 87 du décret-programme précité.

*Quant aux modifications apportées au CWATUP par le décret-programme du 3 février 2005*

B.3. En insérant, dans le décret-programme du 3 février 2005 précité, un chapitre consacré aux modifications du CWATUP, la Région wallonne a voulu, de manière générale, selon les travaux préparatoires, « supprimer les entraves administratives à la création d'activités ». Les objectifs exposés par le ministre du Développement territorial sont ainsi définis : « renouveler le CWATUP », « maîtriser l'évolution du paysage », « simplifier les outils de conception de l'aménagement », « accélérer les procédures de réalisation de grandes infrastructures », « mettre à disposition des zones urbanisables destinées aujourd'hui à l'aménagement différé », « accélérer les procédures d'octroi des permis », « assurer la sécurité juridique », « protéger les fonctions faibles » et « renforcer la participation des citoyens », et, enfin, permettre à l'autorité de recours de « vivre les recours de manière proactive » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2004-2005, n° 74-1, projet de décret-programme, exposé des motifs, p. 1, et n° 74-45, rapport, pp. 13-15).

*Quant à l'article 55 attaqué*

B.4.1. Avant sa modification par l'article 55 du décret-programme de la Région wallonne du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, l'article 34 du CWATUP disposait :

« La zone d'aménagement différé à caractère industriel est destinée à recevoir les activités visées à l'article 30, alinéa 2, ou à l'article 31.

Cette zone comporte un périmètre ou un dispositif d'isolement.

Le logement de l'exploitant ou du personnel de gardiennage peut y être admis pour autant que la sécurité ou la bonne marche de l'entreprise l'exige. Il fait partie intégrante de l'exploitation.

La mise en œuvre de la zone d'aménagement différé à caractère industriel est subordonnée à l'existence d'un plan communal d'aménagement couvrant la totalité de la zone.

A défaut, la zone d'aménagement différé à caractère industriel ne peut être mise en œuvre ».

B.4.2. L'article 55 attaqué du décret-programme précité du 3 février 2005 remplace l'article 34 du CWATUP par la disposition suivante :

« La zone d'aménagement différé à caractère industriel est destinée à recevoir les activités visées à l'article 30 et à l'article 31, à l'exception des activités agroéconomiques de proximité et des activités de grande distribution.

Cette zone comporte un périmètre ou un dispositif d'isolement.

Le logement de l'exploitant ou du personnel de gardiennage peut y être admis, pour autant que la sécurité ou la bonne marche de l'entreprise l'exige. Il fait partie intégrante de l'exploitation.

La mise en œuvre de la zone d'aménagement différé à caractère industriel est déterminée en fonction de la localisation de la zone, de son voisinage, des coûts et des besoins pour la région concernée, des infrastructures de transport existantes, tout en veillant à développer des potentialités en termes de multimodalité ainsi que des synergies avec les zones attenantes ».

B.4.3. Cette disposition a, dans l'exposé des motifs, été justifiée comme suit :

« Il est proposé de convertir, par la voie décrétole, les zones d'aménagement différé à caractère industriel en zones d'activité économique mixte et en zones d'activité économique industrielle. En fonction de sa localisation et du voisinage, toute zone pourra, par ailleurs, revêtir un caractère mixte et être divisée en 'sous-zones' et ainsi permettre l'accueil d'activités industrielles et artisanales. En tout état de cause, les activités agroéconomiques de proximité et les activités de grande distribution ne pourront y être admises.

Le choix quant à l'une ou l'autre option contenue à l'article 30 du Code sera opéré de façon définitive par l'opérateur économique lors du dépôt de sa demande relative à la création

des infrastructures liées à la mise en œuvre de la zone elle-même. Son choix sera déterminé en fonction de la localisation de la zone, de son voisinage, des coûts et des besoins pour la région concernée, des infrastructures de transport existantes, tout en veillant à développer des potentialités en termes de multimodalité ainsi que des synergies avec les zones attenantes.

Cette mesure permettra de libérer des espaces urbanisables en vue de développer les activités de petites et moyennes entreprises, voire d'accueillir des pôles industriels performants et créateurs d'emplois, mais aussi d'assurer le positionnement stratégique de la Région wallonne au sein de l'Union européenne, et ce, dans le respect du principe de la gestion parcimonieuse du sol et de protection de la fonction faible qui caractérise, en matière d'aménagement du territoire, l'ensemble des zones non urbanisables » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2004-2005, n° 74-1, p. 28).

B.5. La partie requérante reproche à la disposition décrétole attaquée de supprimer le plan communal d'aménagement (PCA) en tant qu'instrument de mise en œuvre de la zone d'aménagement différé à caractère industriel (ZADI) et de n'y substituer aucun document équivalent. Cette suppression et cette omission constitueraient une régression dans les garanties procédurales et violeraient ainsi l'obligation de *standstill* en matière de droit à un environnement sain tel qu'il est garanti par l'article 23 de la Constitution. En outre, les articles 10 et 11 de la Constitution seraient aussi violés, dans la mesure où les habitants concernés par une ZADI ne bénéficieraient pas d'un aménagement normatif et réglementaire de ce territoire, ni d'aucune évaluation environnementale des mesures de programmation de ladite zone ni, enfin, d'aucune participation du public dans la définition de l'aménagement de cette zone.

B.6. Il résulte de l'article 55 attaqué du décret-programme que, contrairement à sa dénomination, l'aménagement de la zone « d'aménagement à caractère différé » n'est plus différé : en effet, la mise en œuvre de la zone n'est plus subordonnée, comme le prévoyait l'article 34 du CWATUP avant sa modification par l'article 55 du décret attaqué, à l'approbation d'un plan communal d'aménagement et n'est pas subordonnée à l'adoption d'un document équivalent. Par ailleurs, la vocation de cette zone qui, comme avant cette modification, reste destinée à l'urbanisation à caractère économique, est étendue à toutes les activités économiques, non seulement industrielles, mais aussi à l'artisanat, aux services, à la distribution, à la recherche, à l'exception toutefois des activités agro-économiques et des activités de grande distribution.

B.7.1. L'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne la protection de l'environnement, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

Il y a lieu d'examiner si la suppression du plan communal d'aménagement comme condition préalable de l'aménagement des zones en question et la possibilité d'étendre les ZADI à d'autres activités économiques que des activités industrielles, sans qu'il faille évaluer préalablement les incidences sur l'environnement de l'aménagement de ces zones dans leur ensemble et sans qu'il faille organiser une enquête publique à ce sujet, violent l'article 23 de la Constitution en tenant compte des articles 3 à 6 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 ainsi que des articles 7 et 8 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 signée à Aarhus le 25 juin 1998 et ratifiée par la Belgique le 21 janvier 2003.

B.7.2. La directive 2001/42/CE précitée concerne l'évaluation environnementale des plans et programmes qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. En vertu de l'article 3, paragraphe 2, sous a), de cette directive, tous les plans et programmes qui sont élaborés pour l'aménagement du territoire ou l'affectation des sols et qui peuvent former le cadre de l'octroi des futurs permis mentionnés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 « concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement » doivent être soumis à une évaluation environnementale conformément aux exigences de la directive mentionnée en premier lieu. Eu égard à la destination économique des zones visées, il n'est nullement exclu que les projets visés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE soient réalisés dans ces zones et que, dès lors, l'aménagement de telles zones soit soumis au respect des prescriptions de la directive 2001/42/CE.

La directive 2001/42/CE fixe les exigences minimales auxquelles doit répondre ladite évaluation environnementale. L'évaluation environnementale doit être effectuée pendant l'élaboration et avant l'adoption du plan ou du programme en question (article 4, paragraphe 1). L'évaluation comprend l'établissement d'un rapport environnemental qui doit

répondre au moins aux exigences de l'article 5, la consultation des autorités environnementales compétentes et du public sur le projet de plan ou de programme et le rapport environnemental (article 6) ainsi que l'obligation de prendre en considération le rapport environnemental et les résultats de la consultation pendant l'élaboration du plan ou du programme (article 8).

L'article 7 de la Convention d'Aarhus, quant à lui, impose l'obligation de soumettre à une procédure de participation du public, dont il fixe certaines modalités, « l'évaluation des plans et des programmes relatifs à l'environnement ». Plus précisément, des dispositions pratiques et/ou autres voulues doivent être prises pour que le public participe à leur élaboration, dans un cadre transparent et équitable, après lui avoir fourni les informations nécessaires.

B.7.3. Sous la législation antérieure, l'aménagement d'une zone à caractère industriel dont la destination n'est pas encore établie était soumis à un plan communal d'aménagement pour la totalité de la zone. Un tel plan communal d'aménagement, même s'il prenait la forme d'un plan communal d'aménagement simplifié (article 49, alinéa 2, du CWATUP), était soumis à l'évaluation des incidences sur l'environnement conformément aux exigences des articles 50 à 53 du CWATUP, en ce compris la nécessité de faire appel à un auteur de projet agréé, l'obligation de recueillir l'avis d'autorités spécialisées, l'intervention du conseil communal et l'obligation d'organiser une enquête publique. En l'absence de ce plan communal d'aménagement, élaboré dans le respect des garanties précitées, la zone à caractère industriel dont la destination n'est pas encore établie ne pouvait être aménagée.

Les garanties qu'y substitue la disposition attaquée, plus précisément l'obligation de motivation à la lumière des éléments mentionnés à l'alinéa 4 de la disposition entreprise, ne sauraient compenser la suppression des garanties de contenu et de procédure qui sont liées à l'établissement d'un plan communal d'aménagement.

Dès lors, les riverains de ces zones sont confrontés à une régression sensible du niveau de protection offert par la législation antérieure qui, en raison des dispositions de droit européen et international précitées, ne saurait se justifier par les motifs d'intérêt général se trouvant à la base de la disposition attaquée.

B.8. Le moyen est fondé en ce que l'article 55 attaqué ne prévoit pas une procédure d'évaluation environnementale correspondant aux exigences de la directive 2001/42/CE précitée et de l'article 7 de la Convention d'Aarhus précitée.

B.9. Afin de prévenir toute insécurité juridique, il convient, en application de l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, de maintenir les effets de la disposition annulée comme indiqué dans le dispositif.

*Quant à l'article 87 attaqué*

B.10.1. Au moment de l'introduction du recours, l'article 127 du CWATUP, tel qu'il avait été modifié par l'article 87 du décret-programme attaqué, disposait comme suit :

« § 1er. Par dérogation aux articles 84 et 89, le permis est délivré par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué :

- 1° lorsqu'il est sollicité par une personne de droit public;
- 2° lorsqu'il concerne des actes et travaux d'utilité publique;
- 3° lorsqu'il concerne des actes et travaux s'étendant sur le territoire de plusieurs communes;
- 4° lorsqu'il concerne les actes et travaux situés dans la zone visée à l'article 28;
- 5° lorsqu'il concerne des actes et travaux situés dans les périmètres visés aux articles 168, § 1er, alinéa 1er, et 182;
- 6° lorsqu'il concerne des actes et travaux situés dans le périmètre visé à l'article 1er, 5°, du décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques.

Le Gouvernement arrête :

- 1° la liste des personnes de droit public visées au présent paragraphe;
- 2° la liste des actes et travaux d'utilité publique visés au présent paragraphe;

3° la liste des actes et travaux d'utilité publique ou dont il reconnaît l'intérêt régional et pour lesquels aucune délégation n'est accordée.

[...]

§ 3. Lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au paragraphe 1er, alinéa 1er, 1°, 2°, 4° et 5°, le permis peut être accordé sur la base de l'article 110 ou en s'écartant d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement ».

B.10.2. Depuis l'introduction du recours, l'article 127, § 3, précité du CWATUP a été remplacé par l'article 5, alinéa 3, du décret du 27 octobre 2005 « modifiant les articles 6, 21, 110bis et 127 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine ». Il dispose désormais en ces termes :

« Pour autant que la demande soit préalablement soumise aux mesures particulières de publicité déterminées par le Gouvernement ainsi qu'à la consultation visée à l'article 4, alinéa 1er, 3°, lorsqu'il s'agit d'actes et travaux visés au § 1er, alinéa 1er, 1°, 2°, 4°, 5° et 7°, et qui soit respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage, le permis peut être accordé en s'écartant du plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'alignement ».

B.10.3. Par ailleurs, l'article 3 du même décret du 27 octobre 2005 abroge l'article 110 du CWATUP.

B.10.4. La Cour examine l'article 127 du CWATUP tel qu'il a été modifié par l'article 87 du décret-programme et tel qu'il a été appliqué avant sa nouvelle modification par l'article 5, alinéa 3, du décret précité du 27 octobre 2005.

B.11. L'article 87 du décret entrepris avait été justifié comme suit dans l'exposé des motifs :

« Le texte en projet vise également une simplification administrative en faveur des permis issus ou liés à l'action opérationnelle du Gouvernement dans le domaine de l'aménagement du territoire. Ainsi, il étend la notion de ' permis public ' à tous les actes et travaux projetés, soit dans le périmètre reconnu par le Gouvernement pour les zones d'activité économique au sens du décret relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques, soit dans le périmètre de zones d'aménagement différé à caractère industriel, soit dans le périmètre d'un site d'activité économique désaffecté, soit encore dans la zone de services publics et d'équipements communautaires du plan de secteur.

Le texte en projet vise à ce que ces périmètres et zones, au sein desquels d'importants budgets régionaux sont consentis, puissent relever d'une véritable politique foncière du Gouvernement en les ouvrant à des projets auxquels s'attache la procédure spécifique du permis public, en ce compris les mécanismes dérogatoires dont celui-ci bénéficie » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2004-2005, n° 74-1, pp. 10 et 108).

L'article en projet fit l'objet du commentaire suivant :

« L'article 127 organise la procédure particulière de délivrance, par le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué, des permis relatifs à des travaux publics ou introduits par des personnes publiques.

Il est proposé d'étendre le champ d'application de l'article 127 aux cas suivants :

1. lorsque des actes et travaux sont envisagés dans une zone d'équipements communautaires;

2. lorsqu'il s'agit d'actes et travaux situés dans un site d'activité économique désaffecté dont le périmètre a été adopté provisoirement ou dans un site de réhabilitation paysagère et environnementale;

3. lorsqu'il s'agit d'actes et travaux relatifs à la mise en œuvre d'un zoning d'activités économiques.

Le dispositif en projet précise qu'il revient au Gouvernement de reconnaître l'intérêt régional de certains actes et travaux, auquel cas il n'est pas accordé de délégation au fonctionnaire délégué.

L'article en projet fait suite à l'avis du Conseil d'Etat en ce qu'il rend applicable l'article 110 du Code à la délivrance de certains permis assimilés aux permis publics au sein de l'article 127 » (*ibid.*, pp. 32 et 126-127).

B.12. Dans une première branche, la partie requérante critique la disposition précitée parce que les trois nouvelles hypothèses dans lesquelles le fonctionnaire délégué est compétent pour délivrer un permis méconnaîtraient le principe d'égalité et de non-discrimination à défaut de justifier cette attribution de compétence de manière objective et raisonnable. Dans une deuxième branche, elle soutient que l'article 127, § 3, nouveau du CWATUP, issu de l'article 87 du décret-programme du 3 février 2005, prévoit que, dans deux hypothèses visées dans la première branche, le fonctionnaire délégué ou le Gouvernement peuvent délivrer le permis soit sur la base de l'article 110 du CWATUP, soit en s'écartant

d'un plan communal d'aménagement, d'un règlement communal d'urbanisme ou d'un plan d'aménagement. L'article attaqué porterait aussi atteinte à l'article 23 de la Constitution.

B.13.1. Jusqu'à sa modification par l'article 87 du décret-programme du 3 février 2005, l'article 127 du CWATUP réservait le régime particulier de délivrance des permis « publics », qui institue une procédure allégée conférant aux communes un rôle consultatif et facilitant les dérogations, à trois hypothèses : celle des permis sollicités par une personne de droit public énumérés par le Gouvernement, celle qui a pour objet des actes et travaux d'utilité publique et celle qui concerne des actes et travaux s'étendant sur le territoire de plusieurs communes. L'article 87 entrepris étend le champ d'application de ces permis à trois nouvelles hypothèses : celle des actes et travaux situés dans la zone de services publics et d'équipements communautaires du plan de secteur, visée par l'article 28 du CWATUP, celle des actes et travaux situés dans les périmètres de sites d'activités économiques à réhabiliter, visés aux articles 168, § 1er, alinéa 1er, et 182 du CWATUP, celle, enfin, des actes et travaux situés dans le périmètre visé à l'article 1er, 5°, du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques. Dans ces trois hypothèses, les travaux entrepris peuvent l'être et le sont souvent à l'initiative de personnes privées. En outre, la même disposition étend le champ d'application des dérogations à celles prévues par l'article 110 du CWATUP. Elle permet également de s'écarter des documents communaux d'aménagement (plan communal, règlement communal d'urbanisme, plan d'alignement).

B.13.2. La double extension du champ d'application de l'article 127 du CWATUP opérée par l'article 87 entrepris du décret-programme du 3 février 2005 a pour objectif, comme il a été rappelé en B.11, une simplification administrative en faveur des permis issus ou liés à l'action opérationnelle du Gouvernement dans le domaine de l'aménagement du territoire. La disposition attaquée, qui ouvre le bénéfice de l'article 110 aux demandes de permis visées par l'article 127 nouveau du CWATUP, ne peut s'interpréter comme une régression sensible par rapport à la protection du droit à l'environnement sain puisqu'aux termes de l'article 110, les dérogations à la division en zones du plan de secteur étaient déjà

permises pour les « constructions et équipements de services publics ou communautaires ». Les trois hypothèses nouvelles instituées par l'article 87 entrepris paraissent relever toutes les trois de ce type d'actes et travaux. A cela s'ajoute que l'article 110 du CWATUP a lui aussi été modifié et qu'il précise que des dérogations pour les actes et travaux sont admissibles « pour autant soit qu'ils respectent, soit structurent, soit recomposent les lignes de force du paysage ». Enfin, l'article 114 du CWATUP étant applicable à l'article 110, c'est « à titre exceptionnel » que, conformément à cette disposition, des dérogations peuvent être délivrées par le Gouvernement concernant l'implantation de ce type de constructions. Il appartiendra à l'autorité administrative de motiver ses décisions en se référant, dans chacune des demandes de permis, aux éléments objectifs permettant de justifier raisonnablement la condition de dérogation nouvelle.

Enfin, les trois nouvelles hypothèses dans lesquelles des dérogations sont admises sont raisonnablement justifiées eu égard aux objectifs du législateur décrétoal rappelés en B.11 et visent des situations de droit suffisamment spécifiques pour admettre une réglementation différente des autres situations prévues par le CWATUP.

B.14. En tant qu'il vise l'article 87, le moyen ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 55 du décret-programme de la Région wallonne du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative;

- maintient les effets de la disposition annulée à l'égard des permis délivrés en application de cette disposition qui ont reçu exécution avant la date de publication du présent arrêt au *Moniteur belge*;

- rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé 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 d'arbitrage, à l'audience publique du 14 septembre 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior