

Numéro du rôle : 4826
Arrêt n° 139/2010 du 16 décembre 2010

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 1er du décret de la Région wallonne du 30 avril 2009 « modifiant le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine », posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée du président émérite M. Melchior, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, et du président M. Bossuyt, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président émérite M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### *I. Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 198.195 du 25 novembre 2009 en cause de Patrick Vantomme et autres, et de Francine D’Haeze contre la Région wallonne, partie intervenante volontaire : la SA « Cora », et parties appelées en intervention : 1. la ville de Mouscron, 2. la commune d’Estaimpuis, dont l’expédition est parvenue au greffe de la Cour le 8 décembre 2009, le Conseil d’Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L’article 1er du décret régional wallon du 30 avril 2009 modifiant le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l’aménagement du territoire, de l’urbanisme et du patrimoine viole-t-il le principe de standstill, inhérent au droit à la protection d’un environnement sain prévu à l’article 23 de la Constitution, le cas échéant lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution et les articles 6, 13 et 14, de la convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales ainsi que l’article 1er du premier protocole additionnel à cette convention, en ce qu’il a pour effet :

- de valider le contenu de plans de secteur sans offrir aux citoyens les garanties qui assortissent une procédure de modification de ces plans (notamment une enquête publique, une étude d’incidences et la possibilité de contester la légalité de la décision de modification) et donc de ne leur offrir qu’une protection substantiellement moindre que celle dont ils pouvaient entendre disposer jusqu’à présent, sans qu’il existe pour cela un but d’intérêt général proportionné à la mesure;

- de réduire considérablement les possibilités de contestation de l’affectation, avec pour conséquence un traitement différent par rapport aux citoyens qui peuvent contester la légalité d’une affectation non validée par voie législative;

- de s’appliquer de manière rétroactive aux procédures en cours, alors que cette application, qui constitue un des buts réels majeurs du décret, est sans rapport proportionné avec le but avancé de la mesure ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Patrick Vantomme et Marie-Andrée Samain, demeurant à 7730 Estaimpuis, rue Saint-Roch 16, Marie-Claude Deconinck, demeurant à 7711 Mouscron, rue de France 6-8, Philippe Delberghe, demeurant à 7711 Mouscron, boulevard d’Herseaux 131, Stéphane Delberghe, demeurant à 7711 Mouscron, boulevard d’Herseaux 122, Emmanuel Kerkhove, demeurant à 7730 Estaimpuis, chaussée de Dottignies 50, et Stéphane Vanhove et Isabelle Vandembroucke, demeurant à 7730 Estaimpuis, rue de la Couronne 42a;

- Francine D’Haeze, demeurant à 7711 Dottignies, rue du Quevaucamps 4;

- la SA « Cora », dont le siège social est établi à 6040 Jumet, 4ème rue.

- le Gouvernement wallon.

Patrick Vantomme et autres et la SA « Cora » ont introduit des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 27 octobre 2010 :

- ont comparu :

. Me I. Brouckaert, avocat au barreau de Tournai, pour Patrick Vantomme et autres, qui comparait également *loco* Me J. Sambon, avocat au barreau de Bruxelles, pour Francine D'Haeze;

. Me M. Alexandre *loco* Me T. Vandenput, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SA « Cora »;

. Me P. Lambert, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et A. Alen 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 précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Les parties requérantes devant le juge *a quo* demandent l'annulation et la suspension de l'exécution de l'arrêté du 4 septembre 2007 du ministre wallon du Logement, des Transports et du Développement territorial qui, statuant sur les recours introduits contre l'arrêté des fonctionnaires techniques et délégués du 30 mars 2007, accorde à la SA « Cora » un permis unique pour la construction et l'exploitation d'un centre commercial incluant un hypermarché, une galerie commerciale, des restaurants, un bowling, une jardinerie, un complexe cinématographique, une station-service, une unité de prétraitement des eaux, un parking, des installations et locaux techniques et un bassin d'orage, le tout situé dans la zone d'activités économiques mixtes du Quevauchamps à Mouscron et Estaimpuis.

Par un arrêt n° 186.682 du 30 septembre 2008, le Conseil d'Etat suspend l'exécution dudit arrêté au motif que le permis unique délivré à la SA « Cora », se fondant sur deux zones d'extension d'artisanat respectivement comprises dans les plans de secteur de Mouscron-Comines et de Tournai-Leuze-Péruwelz, s'avère illégal pour n'avoir pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Le 30 avril 2009 est promulgué le décret du Parlement wallon « modifiant le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine » (ci-après : CWATUP). Par ce décret, le législateur décrétole wallon valide toutes les zones d'extension dont les deux zones d'extension, d'artisanat précitées.

Par une requête adressée à la Cour le 8 décembre 2009, Patrick Vantomme et autres introduisent un recours en annulation à l'encontre de ce décret. Ensuite de l'adoption dudit décret, le Conseil d'Etat estime devoir poser la question préjudicielle dont la Cour est saisie en l'espèce.

### III. En droit

- A -

#### *Mémoire de Patrick Vantomme et consorts, parties requérantes devant le juge a quo*

A.1.1. Les parties requérantes devant le juge *a quo* exposent qu'elles sont riveraines, à Mouscron, du site d'implantation d'un projet de complexe commercial s'étendant sur 77 hectares qui a déjà fait l'objet de trois permis d'urbanisme, tous annulés par le Conseil d'Etat et d'un permis unique, délivré le 4 septembre 2007 et suspendu par un arrêt du Conseil d'Etat du 30 septembre 2008; cet arrêt constate que la section de législation n'a pas été consultée sur la modification des deux plans de secteur concernés par le site, par laquelle la zone de celui-ci cessait d'être une zone agricole et devenait une zone d'activité économique mixte. Plutôt que de modifier les deux plans de secteur afin de permettre la délivrance d'un nouveau permis unique, il fut décidé d'adopter le décret en cause qui a pour conséquence, sinon pour but réel prédominant, de contrecarrer les effets de l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 septembre 2008. Des réponses à des questions parlementaires montrent le lien entre ledit décret et le projet de complexe commercial en cause. L'exposé des motifs du projet du décret, déposé le 23 mars 2009, indique que dans plusieurs affaires, des moyens sont pris de l'illégalité de plans de secteur qui n'ont pas été soumis à la section de législation du Conseil d'Etat et que s'il fallait recommencer toutes les procédures d'élaboration des plans de secteur pour pallier l'un ou l'autre vice de procédure, cela impliquerait une tâche et des coûts démesurés. Il indique par ailleurs que la possibilité - sans limite dans le temps, contrairement au droit français - de soulever, sur la base de l'article 159 de la Constitution, une exception d'illégalité touchant tel ou tel plan de secteur crée une insécurité juridique totale et cela, au détriment de la réalisation de la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Le décret en cause, qui prévoit la couverture législative avec effet rétroactif absolu - y compris en ce qui concerne les litiges en cours - de plusieurs changements d'affectation planologique dont ceux concernant le site en cause, a été promulgué le 30 avril 2009. Dans un rapport du 31 mars 2009, l'auditeur du Conseil d'Etat avait conclu à l'annulation du permis unique.

A.1.2. Les parties requérantes devant le juge *a quo* soutiennent que la norme litigieuse, en validant la régularité d'une série d'affectations planologiques au jour de leur inscription dans les plans de secteur, sans faire exception à son applicabilité dans les litiges en cours, revient à traiter de façon identique les citoyens ayant ou non introduit un recours juridictionnel dont l'issue est influencée par cet effet rétroactif et à faire perdre aux premiers les bénéfices d'une procédure juridictionnelle en cours, revient pour la partie adverse à s'immiscer dans des procédures juridictionnelles et à s'y donner à elle-même les moyens d'y triompher et aboutit à donner un effet rétroactif à une norme décrétable dans une mesure qui excède un motif impérieux d'intérêt général, alors que la norme litigieuse aurait dû atteindre les buts qu'elle poursuit de manière proportionnée, en faisant une réserve à son applicabilité en ce qui concerne les litiges en cours.

A.1.3. Les parties requérantes devant le juge *a quo* indiquent que, dans le litige relatif à l'implantation d'un magasin « Cora » à Mouscron auquel elles sont parties, le Conseil d'Etat risque de considérer que le décret en cause a couvert les affectations litigieuses des plans de secteur concernés, de sorte que le moyen en question (qui a pourtant été jugé sérieux dans l'arrêt de suspension et fondé dans le rapport d'auditorat en annulation) serait rejeté. Ce litige semble être le seul litige pendant lors de l'adoption du décret et pertinent au regard de celui-ci : les travaux préparatoires font en effet référence à des arrêts du Conseil d'Etat portant sur des litiges qui, soit sont devenus sans objet à la suite de l'adoption d'une nouvelle décision (Dethier, n° 149.576 du 28 septembre 2005), soit ont mené à une validation législative (FEDEX [lire : Poumon vert de la Hulpe et autres], n° 175.463 du 8 octobre 2007), soit sont clôturés (COPEVA, n° 170.234 du 19 avril 2007); le ministre est par ailleurs resté vague lorsqu'il s'agissait d'en citer d'autres.

A.1.4. Les parties requérantes devant le juge *a quo* soutiennent que le décret en cause est doublement discriminatoire en ce qu'il traite de façon identique les citoyens n'ayant pas introduit un recours juridictionnel

dont l'issue est influencée par l'entrée en vigueur de la norme litigieuse et ceux l'ayant fait (lesquels ne pourront plus contester l'affectation donnée à une des zones couvertes par le décret, alors qu'ils sont dans une situation différente) et en ce qu'il traite de façon différente les citoyens qui ont introduit un recours juridictionnel dont l'issue est influencée par l'entrée en vigueur de la norme en cause, par rapport au reste des citoyens ayant introduit un recours juridictionnel dans d'autres domaines et qui ne se voient pas privés d'une partie de leurs chances de succès via une intervention législative court-circuitant leur procédure.

Se référant aux articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à celle-ci, les parties requérantes devant le juge *a quo* font valoir que la jurisprudence de la Cour censure une ingérence du pouvoir législatif dans l'administration de la justice qui aurait pour effet d'influer sur le dénouement judiciaire du litige, à moins qu'une telle ingérence soit justifiée par d'impérieux motifs d'intérêt général; elles font valoir que le principe de l'égalité des armes s'oppose à ce que la Région wallonne se donne à elle-même, en cours de procédure, les moyens d'obtenir gain de cause, alors que l'article 13 précité implique l'existence d'un recours effectif lorsque les droits protégés par cette Convention (notamment le droit au respect de la vie privée et du domicile influencé par les possibilités d'affectation de l'environnement immédiat, ainsi qu'au respect du droit de propriété) sont violés et que l'article 14 de la même Convention interdit les discriminations dans la jouissance de ces mêmes droits. Elles rappellent aussi la jurisprudence de la Cour selon laquelle la rétroactivité des normes législatives ne peut se justifier que par des circonstances particulières, notamment lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

A.1.5. Les parties requérantes devant le juge *a quo* font valoir que les buts poursuivis par le décret en cause - à savoir prévenir l'insécurité juridique en évitant que certaines affectations de certains plans de secteur puissent être systématiquement contestées et éviter la charge administrative qui impliquerait une modification des plans de secteur selon la procédure qui y est applicable - pouvaient être atteints sans application aux litiges en cours. En effet, l'insécurité juridique ne peut résulter du seul litige relatif au projet contesté par les parties requérantes et il n'est pas nécessaire de modifier l'ensemble des plans de secteur concernés pour les seules parcelles concernées par ce projet, lesquelles pouvaient être laissées dans leur état actuel. Les discriminations dénoncées ont donc un caractère disproportionné.

A.1.6. Les parties requérantes devant le juge *a quo* soutiennent qu'aucun motif impérieux d'intérêt général ne justifie l'applicabilité du décret aux litiges en cours, à supposer qu'il y en ait un pour justifier que les plans de secteur soient validés. L'intérêt en cause est l'intérêt d'un complexe commercial et non un intérêt général. En dépit des dimensions du complexe, il ne peut en outre être tenu pour un motif impérieux et n'a d'ailleurs pas été retenu dans le décret « DAR » du 17 juillet 2008.

La disproportion tenant à l'absence de réserve à l'applicabilité du décret aux litiges en cours apparaît d'autant plus que ce décret est intimement lié au recours que les parties requérantes ont introduit devant le Conseil d'Etat. Ou bien l'on a légiféré « sur mesure », ce qui n'est pas admissible, ou bien l'on a pris une mesure non exclusive, ce qui ne devait pas empêcher de faire exception à l'applicabilité du décret aux litiges en cours. Cette disproportion a été mise en cause par le Conseil supérieur des villes et communes de la Région wallonne et a été implicitement reconnue par le ministre responsable mais n'a nullement été justifiée dans l'exposé des motifs du décret en cause, contrairement à d'autres motifs évidents de contestation.

A.1.7. Les parties requérantes devant le juge *a quo* rappellent la jurisprudence de la Cour selon laquelle l'existence de recours pendants ne s'oppose pas à une validation législative mais font valoir que lorsque l'application à un litige en cours n'est pas justifiée par un motif indispensable à l'intérêt général ou qu'il est possible d'atteindre le but poursuivi sans qu'il soit porté atteinte aux normes et principes en cause, il existe une disproportion entre la mesure et le but poursuivi. La Cour a tenu compte de circonstances d'espèce pour annuler une validation législative (arrêt n° 16/91). Dans le cas présent, la question des litiges en cours est majeure puisqu'il n'est pas contesté qu'ils sont à l'origine de l'adoption du décret en cause.

A.1.8. Les parties requérantes devant le juge *a quo* soutiennent que le décret en cause, en validant la régularité d'une série d'affectations planologiques de plans de secteur par simple décret, n'offre pas aux citoyens les garanties dont s'assortit une procédure de modification de ces plans (notamment une enquête publique, une étude d'incidences et la possibilité de contester la légalité de la décision de modification) ou même celles qui doivent assortir l'adoption d'une norme ayant des effets importants sur l'environnement, alors que les normes dont la violation est invoquée impliquent que ces garanties soient offertes, ou à tout le moins que les destinataires de la norme litigieuse ne puissent faire l'objet d'une protection significativement moindre que celle dont ils pouvaient entendre disposer jusqu'à présent, sans qu'il existe pour cela un but d'intérêt général proportionné à la mesure. Il serait, de la sorte, porté atteinte au principe de *standstill*, inhérent au droit à la protection d'un environnement sain prévu à l'article 23 de la Constitution.

A.1.9. Les parties requérantes devant le juge *a quo* font valoir qu'en vertu de la directive 2001/42/CE, ainsi que de la Convention d'Aarhus, les citoyens doivent être consultés de manière adéquate, que les incidences de ce plan ou de cette norme sur l'environnement doivent être examinées et que les citoyens doivent disposer de la possibilité de contester la légalité, quant au fond et à la procédure, de la décision de l'autorité instaurant ou modifiant ce plan ou cette norme. Ces obligations s'imposent avant l'adoption d'un plan d'affectation, mais aussi avant l'adoption de normes qui ne sont pas de nature planologique mais qui ont néanmoins un effet important sur l'environnement.

Elles font aussi valoir, au regard du principe d'égalité, que la validation législative n'ouvre pas les mêmes garanties que celles liées à une modification des plans de secteur par voie réglementaire.

A.1.10. Les parties requérantes devant le juge *a quo* soutiennent que le décret en cause les prive des garanties dont ils auraient pu se prévaloir si les zones confirmées par ledit décret avaient été consacrées via une modification des plans de secteur et de celles dont ils auraient dû pouvoir se prévaloir avant l'adoption d'une norme ayant des effets importants sur l'environnement.

En effet, les parties ne peuvent plus contester la légalité des affectations couvertes par le décret et l'application de celles-ci ne peut plus être écartée par les autorités compétentes, tant en ce qui concerne le défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat qu'en ce qui concerne les autres griefs. De plus, il n'est pas fait mystère que le décret en cause évite les lourdeurs inhérentes à une réfection des plans de secteur selon la procédure applicable, ce qui porte atteinte de manière importante aux possibilités d'objection des tiers. En effet, conformément aux normes conventionnelles invoquées par le moyen, une modification des plans de secteur selon la procédure applicable eût impliqué que les citoyens auraient dû être consultés avant cette modification, que les incidences de cette modification auraient par ailleurs dû être examinées et que les citoyens auraient dû pouvoir contester, quant au fond et quant à la procédure, la légalité de la modification de l'affectation opérée. Cela emporte une réduction sensible du niveau de protection de l'environnement sain. En l'espèce, pour ce qui est du complexe commercial dénoncé par les parties requérantes, le décret confirme une affectation qui permettait la construction du complexe mais qui était illégale et aurait dû être écartée au profit de l'affectation antérieure. En d'autres termes, l'effet du décret n'est pas de confirmer ce qui existe mais de modifier la situation existante. La situation existante n'est en effet pas constituée par les deux plans de secteur modifiés (qui sont confirmés par la norme litigieuse), mais bien par les deux plans de secteur dans la mesure où ils n'ont pas été déclarés illégaux par le Conseil d'Etat dans son arrêt du 30 septembre 2008 (ce qui diffère par hypothèse des plans de secteur modifiés).

A.1.11. Les parties requérantes devant le juge *a quo* font valoir que l'atteinte au droit à un environnement sain paraît disproportionnée compte tenu des solutions de rechange :

- valider les affectations uniquement pour le passé, de façon à ce que seuls les permis devenus définitifs ne soient pas susceptibles d'être remis en cause;
- prévoir que la couverture législative ne soit qu'un régime transitoire permettant de garantir la sécurité juridique en attendant que de nouvelles affectations soient adoptées dans le respect des procédures applicables (et donc avec les garanties que cela inclut);
- ne couvrir que le vice ayant mené à la déclaration d'illégalité de plans de secteur, à savoir le défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat; il eût ainsi suffi de donner effet rétroactif au régime

existant depuis le décret du 27 novembre 1997 qui dispense de consultation du Conseil d'Etat les révisions de plans de secteur. Ce faisant, les objectifs poursuivis auraient été atteints, tandis que les affectations n'acquerraient pas de nature législative et resteraient donc contestables pour d'autres motifs que la seule formalité couverte;

- procéder à une couverture législative en opérant une exception pour les litiges en cours et/ou pour les cas dans lesquels l'affectation à valider a été contestée;

- assortir le processus de couverture législative de garanties *ad hoc* permettant une opposition des citoyens à la confirmation des affectations.

Les parties requérantes devant le juge *a quo* font à cet égard référence à l'arrêt n° 137/2006. La circonstance que le décret en cause ait un effet rétroactif atteignant une période antérieure à l'entrée en vigueur des dispositions conventionnelles invoquées par le moyen est en l'espèce sans intérêt puisque c'est bien le décret qui permet d'urbaniser le site en cause. De plus, les parties devant la Cour n'ont pas la possibilité de contester les éléments de procédure ou de fond liés au décret (comme par exemple, respectivement, l'obligation de consultation du Conseil d'Etat ou l'opportunité du zonage consacré).

A.1.12. Les parties requérantes devant le juge *a quo* réfutent les justifications apportées dans l'exposé des motifs du décret en cause pour établir la compatibilité des effets du décret avec l'obligation de *standstill*.

La première justification, selon laquelle le décret évite que des zones se retrouvent la plupart du temps « hors plan de secteur », avec pour seule garantie l'appréciation du bon aménagement, est inexacte car souvent, les affectations concernées ont fait l'objet de modifications depuis l'adoption du plan de secteur initial de sorte qu'à défaut de validation, c'est l'ancienne affectation qui réapparaîtrait. En toute hypothèse, un retour en zone « hors plan de secteur » serait moins dommageable pour le citoyen qu'une zone ayant valeur législative puisque, dans le premier cas, il peut contester la régularité de l'affectation.

La deuxième justification, selon laquelle l'effet de la norme ne pourrait pas être assimilé à une révision des plans de secteur parce que le zonage n'est pas modifié et que celui-ci n'avait pas suscité d'objections n'est pas davantage pertinente : le zonage est bien modifié puisqu'un zonage irrégulier est désormais validé et même si le zonage n'était pas modifié, les garanties offertes par l'article 23 de la Constitution et par la Convention d'Aarhus auraient dû être respectées compte tenu des effets importants du décret sur l'environnement. Enfin, des objections ont bel et bien été émises lors de l'enquête publique relative au projet contesté, et il n'apparaît pas qu'il en ait été tenu compte de sorte que cette situation a été acquise sans respect des garanties procédurales. Pour le surplus, l'absence de recours contre les modifications de plans de secteur n'est pas un élément décisif puisqu'une contestation d'une affectation planologique ne surgit généralement que lorsqu'elle porte préjudice à un particulier qui envisage un projet concret.

La troisième justification, selon laquelle la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat n'a pas soulevé d'office l'illégalité des plans de secteur dans certains arrêts relatifs aux zones concernées, est sans pertinence, la validation établissant que le législateur a jugé sérieux le vice identifié dans d'autres arrêts.

La quatrième justification tient aux motifs impérieux d'intérêt général qui justifieraient, à la supposer établie, l'atteinte au principe de *standstill*. Ces motifs ne peuvent être admis, qu'il s'agisse de la lourdeur de la procédure de modification des plans de secteur (dès lors que cette procédure est précisément celle qui concrétise les garanties offertes par la Convention d'Aarhus et la directive 2001/42/CE) ou de l'insécurité juridique (dès lors que ces normes conventionnelles permettent précisément la mise en cause de certaines affectations). De plus, il a déjà été indiqué qu'une réserve à l'applicabilité de l'acte en cause quant aux litiges en cours n'aurait créé aucune insécurité juridique, vu le nombre limité de cas.

Enfin, la cinquième justification tirée de l'arrêt n° 51/2007 ne censurant pas la validation du plan régional de développement de la Région de Bruxelles-Capitale par l'ordonnance du 2 décembre 2004 n'est pas davantage

pertinente compte tenu du caractère limité de l'autorité de chose jugée des arrêts de rejet. De plus, les deux normes sont fondamentalement différentes : contrairement aux plans de secteur, le plan régional de développement est, en principe, indicatif et ses effets réglementaires restreints et indirects se limitent à des éléments positifs pour les destinataires; les vices couverts par l'ordonnance bruxelloise étaient limités au défaut de consultation du Conseil d'Etat, alors que le décret en cause valide des révisions des plans de secteur faites sans tenir compte des avis émis lors de l'enquête publique; de manière plus décisive encore, l'ordonnance bruxelloise n'avait pas été contestée au regard du principe de *standstill*, de la Convention d'Aarhus ou de la directive 2001/42/CE et n'établissait en outre qu'un régime provisoire préalable à une réfection de l'acte réglementaire illégal dans le respect de processus de révision du plan.

A.1.13. Les parties requérantes devant le juge *a quo* estiment que la question préjudicielle suivante devrait être adressée à la Cour de justice de l'Union européenne :

« Les articles 3, 4, 5 et 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, lus en combinaison avec l'annexe 2 à cette directive, ainsi que les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, approuvée par la Communauté européenne par décision du Conseil 2005/330/CE [lire : 2005/370/CE] du 17 février 2005, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils permettent à une autorité d'adopter une norme législative ayant pour effet de consacrer la validité de certaines affectations planologiques, sans offrir au public les garanties de consultation, d'examen des effets sur l'environnement et d'opposition prévues par les dispositions précitées ? ».

A.1.14. Elles allèguent, dans un troisième point, que la norme en cause, de par sa nature législative, a pour effet de renforcer le degré d'intangibilité des affectations planologiques qu'elle couvre, avec pour conséquence un traitement différent entre citoyens selon que l'affectation au plan de secteur auquel ils sont intéressés a ou non été validée par voie législative, alors que des citoyens placés dans une situation identique doivent être traités de la même façon et donc disposer des mêmes possibilités de contestation, de modification et de dérogation par rapport à la zone d'affectation qui les concerne.

A.1.15. Les parties requérantes devant le juge *a quo* font valoir que le décret en cause crée une différence de traitement entre citoyens, selon que l'affectation donnée par le plan de secteur à la zone dans laquelle ils résident ou qu'ils entendent contester a ou non été validée par voie législative. Dans le premier cas, les possibilités de contestation sont considérablement réduites et l'article 159 de la Constitution ne peut plus être invoqué. De plus, la modification des zones validées ne pourra plus être faite par la voie réglementaire et aucune dérogation ne pourra plus y être apportée par le biais d'un plan communal d'aménagement dérogatoire au plan de secteur.

A.1.16. Selon les parties requérantes devant le juge *a quo*, les travaux préparatoires du décret ne justifient pas cette différence de traitement mais se bornent à justifier la couverture législative et non ses modalités.

A.1.17. Les parties requérantes devant le juge *a quo* estiment qu'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé : celui-ci pouvait être atteint en validant l'ensemble des zones des plans de secteur ou en ne validant que la question de l'obligation de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat. Or, le décret ne valide que les zones qu'il vise, mais à tous égards, ce qui empêche les tiers intéressés de contester tout autre vice affectant la validité du plan de secteur telle l'absence de prise en compte de l'avis de la Commission régionale d'aménagement du territoire ou de celui des riverains consultés lors de l'enquête publique. Or, l'article 41 du Code wallon de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et du patrimoine aurait pu être utilisé, avec un effet rétroactif, pour couvrir le seul défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat.

A.1.18. Les parties requérantes devant le juge *a quo* invoquent une atteinte à la séparation des pouvoirs en ce que le décret en cause prive le Gouvernement wallon d'une compétence qui lui est en principe réservée par le Code wallon de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et du patrimoine, à savoir l'organisation concrète de



l'affectation de l'ensemble du territoire régional. Les plans de secteur ne peuvent plus être modifiés qu'en partie par le Gouvernement wallon, ce qui crée une incohérence; les parties requérantes devant le juge a quo se réfèrent, *mutatis mutandis* à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat relatif au décret « DAR ».

*Mémoire de F. D'Haeze, partie requérante devant le juge a quo*

A.2. F. D'Haeze, partie requérante devant le juge a quo, expose que les deux plans de secteur litigieux ont fait l'objet de révisions partielles en 1993 et que la légalité de celles-ci a été mise en cause pour deux raisons devant le Conseil d'Etat : l'une est la violation de l'article 40, § 1er, de l'ancien CWATUP, en ce que faute de viser des opérations d'intérêt public visées par cette disposition, ces révisions ne s'inscrivent pas dans les limites dans lesquelles une révision partielle - au lieu d'une révision globale - pouvait être réalisée; l'autre est le défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat à laquelle ces mesures devaient être soumises compte tenu du caractère réglementaire de leur contenu, tel qu'il résultait des dispositions du CWATUP avant sa modification par le décret du 27 novembre 1997 (lequel donne au contenu du zonage une valeur décrétable). L'urgence fut invoquée pour des motifs fallacieux et la partie intervenante n'aperçoit pas les motifs impérieux qui, au regard des articles 10, 11 et 23 de la Constitution lus conjointement avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, justifient une intrusion dans les procédures pendantes devant le Conseil d'Etat : en effet, le Gouvernement wallon savait depuis 1990 que la section de législation du Conseil d'Etat devait être consultée; or, il s'est dispensé de cette obligation pour des motifs fallacieux et le législateur décrétable a attendu 2009 pour intervenir, alors que depuis 1997, la question ne se pose plus. Enfin, l'intervention législative est justifiée exclusivement par ce vice de procédure alors que la partie intervenante a invoqué devant le Conseil d'Etat un moyen de fond, pris de la violation de l'article 40 précité de l'ancien CWATUP.

*Mémoire de la SA « Cora », partie intervenante devant le juge a quo*

A.3.1. La SA « Cora » indique que le projet en cause est stratégique tant pour son positionnement sur le territoire belge que pour la région concernée. Elle rappelle que ce projet a fait l'objet de trois permis. Le premier fut annulé pour un motif étranger à l'illégalité des plans de secteur, le deuxième pour un défaut de motivation de l'acte concerné et le troisième fut suspendu pour un motif lié à l'illégalité de plans de secteur qui n'ont pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Elle rappelle que l'arrêté royal du 28 décembre 1972 relatif à la présentation et à la mise en œuvre des projets de plans et des plans de secteur définissait les diverses zones sur la base desquelles le territoire pouvait être divisé par le biais des plans de secteur à arrêter par le Roi. Il fit l'objet d'une consultation de la section de législation du Conseil d'Etat et c'est sur la base de cet arrêté royal que furent adoptés le plan de secteur de Mouscron-Comines le 17 janvier 1979 et le plan de secteur de Tournai-Leuze-Péruwelz le 24 juillet 1981, lesquels inscrivirent tous deux le site d'implantation du projet de la SA Cora en zone agricole. Ces deux plans de secteur furent partiellement modifiés par deux arrêtés du Gouvernement wallon du 29 juillet 1993, aux termes desquels le site d'implantation du projet de la SA Cora fut inscrit en zone d'extension d'artisanat, sans toutefois que le prescrit de ce nouveau type de zone, non prévu par l'arrêté royal précité du 28 décembre 1972, fût soumis à la section de législation du Conseil d'Etat. Un décret wallon du 27 novembre 1997 dispose que les zones d'extension d'artisanat sont désormais régies par les dispositions applicables aux zones d'activité économique mixte. Ces zones sont validées, à la date d'entrée en vigueur de leur inscription dans les plans de secteur concernés, par le décret en cause.

Elle décrit ensuite la genèse de ce décret en se référant à des interpellations parlementaires, à l'exposé des motifs de ce décret, à l'avis du Conseil d'Etat et des différentes instances qui, consultées sur le projet, ont donné, dans l'ensemble, des avis favorables, et aux travaux préparatoires.

A.3.2. La SA « Cora » rappelle le principe de la validation législative. Elle indique que, dans son arrêt du 30 septembre 2008, le Conseil d'Etat a invité le législateur à valider les plans de secteur entachés d'irrégularités.

Elle rappelle la portée des articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme. Se référant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et à l'arrêt n° 98/2001 du 13 juillet 2001, elle soutient que le législateur est en droit de porter atteinte aux droits garantis par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, pour autant qu'il justifie de motifs impérieux d'intérêt général. Quant au droit d'accès effectif à un tribunal, elle soutient qu'il n'est pas absolu et se réfère tant à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qu'à l'arrêt n° 49/2002 du 13 mars 2002. La limitation à un recours devant la Cour ne peut s'interpréter, en soi, comme une violation de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, à tout le moins si cette limitation trouve un fondement dans un but légitime et présente un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Elle rappelle la portée des articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus dont le guide d'application indique que l'article 7 laisse aux parties plus de latitude pour trouver des solutions appropriées aux fins de la participation du public à cette catégorie de processus décisionnels. Celui-ci a, en vertu de l'article 8, un rôle à jouer en ce qui concerne les décisions qui influencent son existence et l'élaboration des lois et actes normatifs. L'expression « dans toute la mesure du possible » indique cependant que les parties à la Convention devront tenir compte du contexte politique dans lequel ces lois et actes s'inscrivent. Quant à la directive 2001/42/CE, elle estime que celle-ci fixe les exigences minimales auxquelles doit répondre toute évaluation environnementale 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).

Elle rappelle enfin la portée des articles 10, 11 et 23 de la Constitution et de l'obligation de *standstill*. Celle-ci interdit aux autorités publiques de légiférer à rebours des droits garantis; il peut y être dérogé, comme l'indiquent les arrêts n°s 87/2007 du 20 juin 2007, 137/2006 du 14 septembre 2006 et 114/2008 du 31 juillet 2008.

A.3.3. Examinant ensuite le fond, la SA « Cora » soutient que des motifs impérieux d'intérêt général permettent au législateur de couvrir rétroactivement un acte irrégulier par une norme législative ayant un effet sur un litige en cours. Ces motifs existent en l'espèce et ne sont pas limités à ses seuls intérêts privés puisqu'il s'agit d'un intérêt de portée régionale. L'arrêt du Conseil d'Etat suspendant les permis en cause fut tout au plus le catalyseur qui amena le législateur décrétal à constater que la plupart des zones étaient concernées par ce débat et que de nombreux projets étaient dès lors menacés, puisque 15 249 hectares sont concernés : la validation contestée concerne donc bien plus que les 36 hectares du projet critiqué par les parties requérantes. Ce décret n'a pas la même portée que le décret « DAR » du 17 juillet 2008 puisque les plans de secteur qu'il vise ont une portée réglementaire et constituent des actes à portée générale.

Les motifs impérieux d'intérêt général qui fondent le décret sont multiples : sauvegarder la sécurité juridique, favoriser le développement économique, éviter les lourdeurs administratives inhérentes à la réfection des plans de secteur concernés et assurer la protection de l'environnement (dont les plans de secteur sont un outil), ainsi que l'indique clairement l'exposé des motifs.

Admettre l'existence de tels motifs suffit à établir le respect du principe de proportionnalité. Cela est d'autant plus vrai que le décret en cause n'influence que dans une faible proportion la procédure en annulation du permis attaqué, contre lequel dix autres moyens sont invoqués et ne sont pas concernés par ce décret. L'effet rétroactif du décret était indispensable pour garantir l'efficacité des mesures puisque des milliers de permis pourraient, à défaut, faire l'objet d'un constat d'illégalité, ne pas être renouvelés (lorsqu'il s'agit de permis d'environnement) ou faire l'objet de recours (lorsqu'il s'agit de mesures récentes) lorsqu'ils ont été délivrés pour les zones concernées, depuis l'entrée en vigueur des zones d'extension. Il convenait donc de valider celles-ci dès leur inscription respective dans les 23 plans de secteur de la Région wallonne. On ne voit pas ce qui justifierait que les zones relatives au projet

critiqué par les parties requérantes devant le juge *a quo* ne soient pas validées puisque cela créerait une discrimination et écarterait l'existence même des motifs impérieux rappelés plus haut.

A.3.4. La SA « Cora » soutient encore que les zones d'extension d'artisanat en cause n'ont pas vu leur prescrit établi par l'arrêté royal du 28 décembre 1972 ni par le CWATUP mais par les arrêtés royaux des 24 juillet 1981 et 29 juillet 1993 établissant les deux plans de secteur concernés. L'article 6 du décret du 27 novembre 1997 a modifié le prescrit des zones d'extension d'artisanat dans l'ensemble des plans de secteur en leur imposant le prescrit applicable aux zones d'activité économique mixte fixé par l'article 30, alinéas 1er et 3 du CWATUP, et le décret en cause se borne à valider les zones d'extension d'artisanat depuis leur inscription dans les deux plans de secteur concernés. Il s'ensuit que le décret en cause ne modifie en rien le prescrit des zones concernées, dont le contenu ne fut modifié que par le décret du 27 novembre 1997; celui-ci n'est pas en cause. Les travaux préparatoires confirment que les plans de secteur n'ont pas été modifiés et le décret ne peut donc porter atteinte à quelque norme que ce soit, relative à l'adoption ou à la modification de prescriptions planologiques de nature réglementaire. Il n'y a par conséquent aucune atteinte au principe de *standstill* puisque, par ailleurs, les zones en cause ont été inscrites dans des plans de secteur qui ont été adoptés conformément à la loi applicable à l'époque sans être contestées par les parties requérantes et n'ont fait l'objet d'aucun recours au Conseil d'Etat. Dans ces circonstances, force est d'admettre que toutes les garanties procédurales dont les requérants se prévalent soit ont été dûment remplies à l'époque (enquête publique), soit n'étaient pas imposées à l'époque sans pouvoir être imposées aujourd'hui, en l'absence de modification des plans de secteur concernés (étude d'incidences), soit existaient à l'époque mais n'ont pas été utilisées par les requérants (recours devant le Conseil d'Etat). A cet égard, aucun argument ne peut être tiré de l'arrêt n° 137/2006 puisque celui-ci portait sur la possibilité de modifier un plan de secteur (*quod non* en l'espèce) sans réaliser d'étude d'incidences préalable.

A.3.5. La SA « Cora » estime enfin que l'envoi d'une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne suggéré par les parties requérantes devant le juge *a quo* n'est pas nécessaire puisque le décret en cause ne modifie pas le prescrit des zones concernées et que les garanties qu'elles invoquent ne s'imposent que lors de l'adoption de nouvelles règles.

A.3.6. La SA « Cora » rappelle enfin au préalable que l'urbanisme relève de la compétence du législateur décentralisé wallon et que celui-ci peut reprendre une compétence antérieurement déléguée au Gouvernement, comme le décide l'arrêt n° 51/2007 précité et l'arrêt du Conseil d'Etat du 30 septembre 2008 suspendant les permis en cause. Le Parlement wallon s'étant limité à valider le travail précédemment réalisé par le Gouvernement, aucune atteinte au principe de la séparation des pouvoirs ne saurait être alléguée, la section de législation du Conseil d'Etat n'ayant d'ailleurs émis aucune critique à cet égard. La comparaison avec le décret « DAR » précité est à cet égard sans fondement vu l'objet différent de ce décret.

La SA « Cora » estime que la différence de traitement tirée de ce que les citoyens souhaitant contester une disposition d'un plan de secteur validé par le décret en cause seraient privés de la garantie que constitue l'article 159 de la Constitution est sans fondement puisque ces personnes peuvent contester la constitutionnalité d'une disposition de nature législative devant la Cour. La différence provient de règles relatives à la répartition des compétences des juridictions, lesquelles ne sont pas en cause.

La différence de traitement tirée de ce que les dispositions ainsi validées ne pourraient être modifiées par voie réglementaire et de ce qu'un plan communal d'aménagement dérogatoire (PCAD) pourrait y déroger n'est pas plus fondée puisque depuis l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 modifiant le CWATUP, le prescrit du zonage urbanistique des plans de secteur est dorénavant établi par voie législative; ce décret a modifié le prescrit des zones d'extension d'artisanat en leur appliquant dorénavant le prescrit des zones d'activité économique mixte. Quant à la modification éventuelle des zones concernées, l'on n'aperçoit pas plus en quoi la ratification législative intervenue rendrait les zones litigieuses plus intangibles que les zones n'ayant pas fait l'objet d'une telle ratification. Enfin, le CWATUP ne fait pas de distinction selon que les zones en cause sont ou non validées par le législateur. Dès lors, rien ne s'oppose à ce que continuent d'être utilisées les habilitations

législatives contenues dans le CWATUP en termes de modifications de plan de secteur par le biais d'arrêté du Gouvernement ou par le biais d'adoption de plans communaux d'aménagement dérogoires.

A supposer qu'une différence de traitement existe, elle serait proportionnée et justifiée par les motifs impérieux d'intérêt général déjà invoqués.

#### *Mémoire du Gouvernement wallon*

A.4.1. Le Gouvernement wallon rappelle les faits de l'espèce et indique, notamment, que le permis unique accordé à la SA « Cora » le 30 mars 2007 par les fonctionnaires technique et délégué fut confirmé par le ministre compétent, qui en compléta les conditions dans un arrêté du 4 septembre 2007. Celui-ci fut suspendu par le Conseil d'Etat le 30 septembre 2008 au motif que l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 septembre 1993 arrêtant définitivement la révision partielle du plan de secteur de Mouscron-Comines n'avait pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Dans son arrêt du 25 novembre 2009, le Conseil d'Etat a constaté qu'il ne pouvait se prononcer au fond sur ce moyen, le défaut de consultation de la section de législation ayant été couvert par le décret en cause.

A.4.2. Le Gouvernement wallon rappelle que le Constituant, en adoptant l'article 23 de la Constitution, a considéré que cette disposition, qui n'a pas d'effets directs, ne peut être invoquée par le citoyen pour réclamer le bénéfice direct des droits qu'elle mentionne tant que le législateur n'est pas intervenu en la matière. Les arrêts n<sup>os</sup> 135/2006 et 137/2006 du 14 septembre 2006 ont toutefois jugé que l'article 23 impliquait une obligation de *standstill*, les droits nouveaux pouvant donc faire l'objet d'un contrôle par la Cour; l'arrêt n<sup>o</sup> 114/2008 a censuré une réduction sensible du niveau de protection offert par la législation antérieure qui ne saurait se justifier par des motifs d'intérêt général.

A.4.3. En ce qui concerne l'intérêt général proportionnel, le Gouvernement wallon reprend des extraits des travaux préparatoires du décret du 30 avril 2009 pour indiquer que de nombreuses considérations ont été formulées à cet égard. Le Gouvernement wallon ajoute qu'il serait symptomatique de constater que la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat, dans de nombreux arrêts relatifs à des recours contre des permis délivrés dans une des zones litigieuses, n'a pas soulevé la question de la légalité du plan de secteur en raison du défaut de consultation de la section de législation, alors qu'elle est d'ordre public.

Le Gouvernement wallon relève encore que le projet de décret a reçu l'avis favorable de la Commission régionale de l'Aménagement du Territoire ainsi que du Conseil économique et social de la Région wallonne. Il a également été approuvé à l'unanimité des membres de la Commission de l'Aménagement du Territoire, des Transports, de l'Energie et du Logement. L'ensemble de ces éléments permettrait de conclure que s'il fallait considérer que le décret en cause porte atteinte au principe de *standstill*, il serait justifié par des considérations tenant à l'intérêt général qui ne seraient aucunement disproportionnées. Pour ce qui est de la compatibilité du décret avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, le Gouvernement wallon relève que la question a été posée devant la Cour de Strasbourg à l'occasion des validations législatives. La jurisprudence de la Cour de Strasbourg serait particulièrement nuancée à cet égard.

A.4.4. Le Gouvernement wallon renvoie encore aux arrêts n<sup>o</sup> 73/2004 et 188/2005 rendus par la Cour qui admettent qu'une validation législative rétroactive puisse être justifiée par des circonstances particulières, notamment lorsqu'elle est indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public ou justifiée par des considérations impérieuses d'intérêt général.

D'après le Gouvernement wallon, la validation de certaines zones de plans de secteur ne peut en aucun cas s'assimiler à une révision des plans concernés. Le zonage reste le même.

Le Gouvernement wallon souligne encore que le fait que ces zones litigieuses inscrites au plan de secteur n'ont pas été contestées quant à leur légalité au moment de leur entrée en vigueur fait présumer que les citoyens étaient satisfaits de l'aménagement du territoire arrêté à l'époque. Le décret n'aurait pas pour effet de réduire

considérablement les possibilités de contestation de l'affectation dès lors que les citoyens peuvent, depuis 1989, introduire un recours devant la Cour constitutionnelle portant sur le respect, par le pouvoir législatif, des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.4.5. Quant au fait que le décret a pour effet de s'appliquer de manière rétroactive aux procédures en cours, le Gouvernement wallon renvoie à l'arrêt n° 188/2005 et conclut que les requérants n'ont pas été privés de leur droit à un recours juridictionnel dès lors que des circonstances exceptionnelles tenant à l'intérêt général impérieux ont justifié l'adoption du décret en cause.

*Mémoire en réponse de Patrick Vantomme et consorts, parties requérantes devant le juge a quo*

A.5.1. Les parties requérantes devant le juge *a quo* réfutent l'argument tiré par la SA « Cora » de ce que le décret en cause ne concernerait qu'un seul des moyens qu'elles ont invoqués devant le Conseil d'Etat : elles font valoir que ce moyen est décisif puisqu'il est le seul tenu pour sérieux par le Conseil d'Etat dans l'arrêt de suspension du permis unique en cause. Ni la SA « Cora » ni le Gouvernement wallon ne justifient d'ailleurs l'absence d'exception à l'applicabilité du décret en ce qui concerne les procédures en cours, ce qui établit que le permis en cause était bien un élément qui a pesé très lourd lors de l'adoption de ce décret.

A.5.2. Les parties requérantes devant le juge *a quo* se réfèrent encore à l'arrêt n° 30/2010 du 30 mars 2010 relatif au « décret DAR » du 17 juillet 2008 et constatent que, quoique différents, les deux décrets ont des effets similaires puisque, dans un cas comme dans l'autre, il s'agit d'intervenir, par voie décrétole, dans des matières urbanistiques ou environnementales qui devraient normalement être réglées par des actes administratifs; des permis d'urbanisme sont ratifiés (de façon expresse dans le cas du décret du 17 juillet 2008 ou *de facto* dans le cas du décret en cause); cette forme législative prive des administrés des garanties qui leur seraient réservées par des normes internationales directement applicables (comme la Convention d'Aarhus ou les directives 2001/42/CE et 85/337/CE), notamment en matière de consultation du public et d'impact sur l'environnement, si les actes confirmés avaient été rectifiés par de nouveaux actes de même nature; l'intervention législative ne permet aux tiers intéressés de faire valoir leur objections à l'encontre de celle-ci que devant la Cour ou devant les juridictions ordinaires, moyennant de nettes restrictions quant aux moyens pouvant être invoqués; l'intervention législative a pour effet de valider, avec effet rétroactif, des actes administratifs individuels parfois contestés en justice.

Les parties requérantes devant le juge *a quo* estiment que les effets similaires des deux décrets engendrent des interrogations comparables à celles que la Cour a soulevées dans l'arrêt n° 30/2010, de sorte qu'il convient d'adresser à la Cour de justice de l'Union européenne les mêmes questions que celles posées par cet arrêt, même si cela entraîne, dans une faible mesure, l'extension des moyens formulés dans la requête.

A.5.3. Les parties requérantes devant le juge *a quo* estiment aussi, contrairement à la SA « Cora », que la différence entre le décret « DAR » et le décret en cause est purement formelle. Le législateur décrétole a hésité, lors de l'adoption du décret en cause, au sujet de la forme de couverture des permis qu'il convenait de choisir et a invoqué le projet « FedEX » de La Hulpe, visé par le décret « DAR ». Elles jugent en outre que les affectations sont bel et bien modifiées par le décret en cause puisque celui-ci transforme des affectations illégales, écartées en cas de contestation, en affectations validées qui sont effectivement appliquées. De plus, c'est précisément le mécanisme de confirmation qui pose question en l'espèce. Par définition, un tel mécanisme n'opère pas de modification de ce qui préexistait (au moins en apparence), mais vise son maintien. Il s'agit d'une confirmation « sans autre forme de procès » de ce qui existe (fût-ce de manière viciée), c'est-à-dire par simple déclaration législative, sans passer par les procédures *ad hoc* imposées au niveau européen, lesquelles devraient justement permettre au public d'influencer le contenu de la décision pour conduire, le cas échéant, à une modification qui n'a pas eu lieu. Enfin, le décret « DAR » ne modifie lui non plus aucune affectation, ce qui n'empêche pas l'arrêt n° 30/2010 d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne, sans limiter les questions à une modification de l'affectation.

A.5.4. Les parties requérantes devant le juge *a quo* relèvent encore que les quatre premières questions préjudicielles posées dans l'arrêt n° 30/2010 concernent la Convention d'Aarhus, dont l'annexe I vise des activités concernées par les affectations des plans de secteur validées par le décret en cause, de sorte que se pose la question de savoir si la ratification législative de plans de secteur peut avoir pour effet de valider des projets visés par cette Convention. Elles relèvent que les deuxième, troisième et quatrième questions préjudicielles posées par l'arrêt n° 30/2010 visent également la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Le deuxième moyen dans la présente cause visait quant à lui la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement. La différence s'explique par cela que le décret en cause valide des zones de plans de secteur alors que le décret « DAR » valide des projets mais le problème de fond est commun puisqu'il s'agit de savoir si le fait d'agir par voie législative permet à l'autorité publique de ne pas respecter les formalités d'évaluation des incidences auxquelles elle aurait été tenue si elle avait agi sur la base des dispositions de droit interne en vigueur avant l'adoption de la norme législative en cause. En l'espèce, la révision des plans de secteur que le décret entend éviter, notamment en raison de sa lourdeur administrative, est indubitablement visée par la directive 2001/42/CE et, en outre, par la directive 85/337/CEE, puisque le projet du « Cora » de Mouscron est visé dans l'exposé des motifs du décret. La cinquième question préjudicielle posée par l'arrêt n° 30/2010 est également pertinente en l'espèce, le décret ayant des effets sur des sites classés « Natura 2000 », tel le site Fedex situé dans une zone bénéficiant des validations des plans de secteur opérées par ledit décret. Il en va de même de la sixième question parce qu'indirectement le projet du « Cora » de Mouscron pose, indépendamment de la directive 92/43/CEE mais dans le cadre de l'appréciation du caractère disproportionné des effets du décret en cause, la question de principe de l'implantation d'une société privée, fût-elle (dite) créatrice de nombreux emplois, pouvant ou non être considérée comme un motif impérieux d'intérêt général permettant de justifier, notamment, une ingérence du pouvoir législatif dans une procédure en cours ou une atteinte au principe de *standstill*.

Les parties requérantes devant le juge *a quo* estiment que les questions posées à la Cour de justice de l'Union européenne par l'arrêt n° 30/2010 doivent l'être aussi dans la présente affaire.

A.5.5. Elles invoquent enfin l'arrêt n° 30/2010 qui, dans les questions 3-a et 3-b adressées à la Cour de justice de l'Union européenne, se réfère précisément à la réduction des possibilités de contestation en justice d'actes qui ne peuvent en principe être modifiés que par le Gouvernement. Elles contestent que des actes réglementaires puissent déroger à des affectations confirmées par un décret et, se référant à cet égard aux arrêtés de pouvoirs spéciaux, disent ne pas voir comment ces affectations pourraient conserver une valeur réglementaire.

*Mémoire en réponse de la SA « Cora », partie intervenante devant le juge a quo*

A.6.1. La SA « Cora » soutient que la validation législative empêche les multiples autorités investies du pouvoir de censurer l'acte validé d'exercer ce pouvoir mais conserve la nature réglementaire de l'acte validé. En l'occurrence, le législateur décrétoal wallon a retenu cette solution pour éviter de bouleverser l'articulation des outils d'aménagement du territoire établie par le Code wallon de l'aménagement du territoire de l'urbanisme et du patrimoine, ce que n'aurait pas permis un processus de ratification législative (discriminatoire) transformant les zones d'extension concernées en zones de nature décrétoale.

A.6.2. En validant toutes les zones d'extension concernées avec effet rétroactif, la mesure en cause ne crée aucune discrimination, contrairement à la solution préférée par les requérants, et est raisonnable puisqu'elle évite les lourdeurs administratives liées à une procédure de modification des plans de secteur; elle assure le développement économique, la protection de l'environnement et la sécurité juridique. Ce sont des circonstances exceptionnelles qui justifient l'effet de la mesure sur le litige auquel les requérants sont parties.

Par ailleurs, cette mesure ne correspond à aucune volonté de privilégier les seuls intérêts de la SA « Cora ». Les arrêtés du Conseil d'Etat qui la concernent n'ont été que le déclencheur d'une réflexion parlementaire, ces arrêtés

ayant fait apparaître le danger d'une paralysie du développement économique et de la protection de l'environnement sur une grande partie du territoire concerné. A supposer que la référence faite au projet de la SA « Cora » ait un caractère illicite (*quod non*), il reste que la mesure est aussi fondée sur des motifs qui ne sont pas illicites et qui, dès lors, écartent toute suspicion de détournement de pouvoir.

A.6.3. La SA « Cora » soutient encore que la validation législative est d'autant plus justifiée que, d'une part, depuis l'entrée en vigueur du décret du 27 novembre 1997 (1er mars 1998), le contenu des diverses zones des 23 plans de secteur a une nature décrétole et non plus réglementaire, de sorte que l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat ne doit plus être sollicité, et que, d'autre part, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes devant le juge *a quo*, la jurisprudence du Conseil d'Etat a admis, sur la base de l'article 40 ancien du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, la révision partielle d'un plan de secteur fondée sur des motifs d'ordre économique. En l'espèce, les arrêtés de l'Exécutif régional wallon des 6 septembre 1991 (procédure de révision partielle) et 29 juillet 1993 (modification partielle) relatifs aux plans de secteur de Mouscron-Comines et de Tournai-Leuze-Péruwelz, qui ont notamment fait référence à des considérations de nature économique, sont motivés en la forme, conformément à l'article 40, § 1er, ancien du Code wallon précité et ne méconnaissent pas la notion d'opération d'intérêt public visée par cette disposition; depuis lors, cette motivation de révision d'un plan de secteur par référence à cette notion a disparu de l'ordonnement juridique.

Les moyens invoqués devant le Conseil d'Etat n'ayant plus d'actualité, les motifs impérieux invoqués par le législateur décrétole lors de l'adoption du décret en cause en sont d'autant plus admissibles.

- B -

B.1. La Cour est saisie d'une question préjudicielle relative à la compatibilité de l'article 1er du décret régional wallon du 30 avril 2009 « modifiant le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine » avec le principe de *standstill*, inhérent au droit à la protection d'un environnement sain prévu à l'article 23 de la Constitution, le cas échéant lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi qu'avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

B.2.1. La Cour est interrogée sur la disposition en cause en ce que, d'après le juge *a quo*, elle aurait pour effet de valider le contenu de plans de secteur sans offrir aux citoyens les garanties qui entourent une procédure de modification de ces plans (notamment une enquête publique, une étude d'incidences et la possibilité de contester la légalité de la décision de modification) et donc de ne leur offrir qu'une protection substantiellement moindre que celle dont ils pouvaient entendre disposer jusqu'à présent, sans qu'il existe pour cela un but d'intérêt général proportionné à la mesure.

B.2.2. La Cour doit également se prononcer sur le fait que l'article 1er du décret précité réduirait considérablement les possibilités de contestation de l'affectation, avec pour conséquence un traitement différent par rapport aux citoyens qui peuvent contester la légalité d'une affectation non validée par la voie législative.

B.2.3. Enfin, la Cour est interrogée sur le fait que la disposition en cause s'applique de manière rétroactive aux procédures en cours, alors que cette application, qui constituerait un des buts réels majeurs du décret, serait sans rapport proportionné avec le but avancé de la mesure.

B.3. L'article 1er du décret de la Région wallonne du 30 avril 2009 en cause dispose :

« A l'article 6 du décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine sont apportées les modifications suivantes :

1° un nouveau § 1er libellé comme suit y est inséré :

§ 1er. Les zones suivantes inscrites dans les plans de secteur sont validées à la date d'entrée en vigueur de leur inscription dans lesdits plans :

1° les zones d'extension d'habitat à caractère rural;

2° les zones d'extension d'équipement communautaire et de service public;

3° les zones d'extension de loisirs comprenant les zones d'extension de loisirs, les zones d'extension de loisirs avec séjour, les zones d'extension de zone de loisirs avec séjour, les zones d'extension de récréation et de séjour et les zones d'extension de récréation;

4° les zones d'extension d'artisanat ou de petites et moyennes entreprises;

5° les zones d'industrie de recherche comprenant les zones d'industrie de recherche et la zone industrielle de recherche du Sart-Tilman;

6° les zones d'extension de service;



7° les zones d'extension d'industrie comprenant les zones d'extension d'industrie, la zone d'extension d'industrie 'BD', la zone d'extension d'industrie thermale, la zone d'extension d'industrie de recherche du Sart-Tilman, la zone d'extension d'industrie 'GE'.

2° les §§ 1er et 2 deviennent les §§ 2 et 3 ».

B.4. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 décembre 2009 et parvenue au greffe le 9 décembre 2009, les parties requérantes devant le juge *a quo* ont demandé à la Cour l'annulation totale ou partielle de l'article 1er dudit décret.

B.5.1. Le premier moyen de la requête était pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 6, 8, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, avec les principes de la séparation des pouvoirs, du respect des droits de la défense, de l'égalité des armes et de la non-rétroactivité des normes et avec l'interdiction de l'excès et du détournement de pouvoir.

Dans le cadre du recours qu'elles ont introduit, les parties requérantes ont précisé qu'elles sont riveraines d'un site ayant fait l'objet d'un permis unique dont elles ont obtenu la suspension de l'exécution devant le Conseil d'Etat, celui-ci ayant jugé sérieux le moyen tiré de l'illégalité, faute d'avis de la section de législation, du plan de secteur en exécution duquel le permis avait été octroyé. Elles faisaient valoir que le décret attaqué, qui valide des dispositions dont la légalité a été mise en cause par le Conseil d'Etat, crée une différence ou une identité de traitement entre les justiciables suivant qu'ils ont ou non introduit un recours contre une mesure prise en vertu des dispositions ainsi validées : cette validation entraînerait une immixtion de l'autorité dans des procédures juridictionnelles en cours et priverait ceux qui y sont parties, contrairement aux autres, du bénéfice de ces procédures; or, aucun motif impérieux d'intérêt général ne justifie l'effet rétroactif de la disposition attaquée et l'application de celle-ci aurait pu être écartée des litiges en cours. Cette validation aboutirait en outre à traiter de manière identique les uns et les autres puisque tous seront désormais

privés de la possibilité de contester la légalité des dispositions validées alors qu'ils se trouvent dans des situations différentes.

Les parties requérantes faisaient encore valoir que le décret attaqué ne semble concerner que le litige auquel elles sont parties et qu'il porte atteinte au droit à un recours effectif garanti par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme lorsque des droits garantis par celle-ci sont violés, tel celui au respect de la vie privée et du domicile.

B.5.2. Par son arrêt n° 131/2010, du 18 novembre 2010, la Cour a déclaré le premier moyen de la requête non fondé pour les motifs qui suivent :

« B.4. Les travaux préparatoires du décret attaqué indiquent l'intention des auteurs de celui-ci :

‘ Les recours qui soulèvent, sur le fondement de l'article 159 de la Constitution et avec succès, l'illégalité partielle de tel ou tel plan de secteur conduisent à détricoter petit à petit les plans de secteur qui deviennent de véritables gruyères, alors qu'ils constituent un outil majeur non seulement de la politique d'aménagement du territoire, mais aussi, comme déjà relevé, de protection de l'environnement quand on sait que plus de 80 % du territoire wallon est en zone non urbanisable aux plans de secteur. Comme le relève la Cour constitutionnelle dans un arrêt récent, il est évident que les plans de secteur jouent un rôle déterminant dans la coordination harmonieuse des impératifs d'ordre économique et urbanistique prévue par l'article 1er du CWATUP (Cour const., n° 114/2008, 31 juillet 2008, pt B.4.1).

S'il fallait recommencer toutes les procédures d'élaboration des plans de secteur pour pallier l'un ou l'autre vice de procédure, cela impliquerait une tâche et des coûts démesurés. Par ailleurs, la possibilité – sans limite dans le temps, contrairement au droit français – de soulever, sur la base de l'article 159 de la Constitution, une exception d'illégalité touchant tel ou tel plan de secteur crée une insécurité juridique totale et cela, au détriment de la réalisation de la politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

C'est la raison pour laquelle le présent projet de décret envisage la validation des zones des plans de secteur non reprises dans la nomenclature de l'arrêté royal du 28 décembre 1972 en ce qu'elles n'ont pas été soumises à l'avis de la section de législation du Conseil d'État avant leur inscription dans les plans de secteur soit lors de l'adoption initiale de ceux-ci, soit lors d'une de leurs révisions ’ (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2008-2009, n° 981/1, p. 2).

B.5.1. Sans doute des dispositions législatives qui valident des dispositions réglementaires dont, comme en l'espèce, la légalité a été mise en cause par le Conseil d'Etat ont-elles pour effet d'empêcher celui-ci de prononcer l'annulation d'un acte sur la base d'un

moyen fondé sur l'irrégularité des dispositions réglementaires en vertu desquelles cet acte a été pris. La catégorie de citoyens auxquels ces dispositions s'appliquaient est traitée différemment des autres citoyens en ce qui concerne la garantie juridictionnelle accordée par l'article 159 de la Constitution, par l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (notamment, les droits garantis par les articles 6, 8 et 14 de celle-ci et par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention) et par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Toutefois, il ne s'ensuit pas nécessairement que les articles 10 et 11 de la Constitution lus isolément ou en combinaison avec les principes invoqués par le moyen seraient violés.

B.5.2. Comme il est indiqué en B.4, une insécurité juridique s'est installée, à laquelle le législateur décrétoal a entendu remédier.

B.5.3. En réglant dans un décret le maintien de certaines zones dans des plans de secteur, le législateur régional a entendu exercer lui-même une compétence qui lui appartient. L'avant-projet de décret a été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat qui, dans les limites qui lui sont imparties par l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, a considéré, se référant à l'arrêt n° 51/2007 du 28 mars 2007 de la Cour, que le projet n'appelait pas d'observation (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2008-2009, n° 981/1, p. 6).

En l'espèce, les dispositions validées ne sont d'ailleurs pas les permis faisant l'objet de recours devant le Conseil d'Etat mais des mesures réglementaires que ces permis mettent en œuvre. Le décret attaqué n'a donc pas pour effet de rendre le Conseil d'Etat incompétent pour se prononcer sur ces recours mais de l'empêcher de se prononcer sur les seuls moyens fondés sur l'illégalité de la mesure validée, sans préjudice de la possibilité d'obtenir l'annulation de la décision attaquée sur la base d'autres moyens.

B.5.4. Il reste que, ce faisant, le législateur décrétoal a adopté des dispositions qui, en raison de leur effet rétroactif, impliquent une ingérence dans les litiges en cours.

B.5.5. La rétroactivité ne se justifie que si elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but que l'issue de l'une ou l'autre procédure juridictionnelle soit influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions soient empêchées de se prononcer sur une question de droit bien précise, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.5.6. L'éventualité d'un constat, dans une décision juridictionnelle, de la violation d'une formalité substantielle lors de l'adoption ou de la modification d'un plan de secteur ne peut avoir pour effet que le législateur soit dans l'impossibilité de remédier à l'insécurité juridique née de cette éventualité.

B.5.7. Les dispositions attaquées, assorties d'un effet rétroactif, ne font que reproduire des règles préexistantes. En effet, la portée du décret attaqué n'est pas de revoir un plan de secteur (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2008-2009, n° 981/1, p. 3) mais de maintenir un

zonage identique à celui contenu dans le plan de secteur dont la légalité était contestée, de sorte qu'il n'a pu tromper les attentes à cet égard légitimes des parties requérantes.

B.5.8. Le vice allégué devant le Conseil d'Etat que, selon les travaux préparatoires, le décret attaqué vise à couvrir, est l'omission de la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat à laquelle le projet de plan de secteur aurait dû être soumis. Cette irrégularité n'a pu faire naître en faveur des parties qui avaient attaqué devant le Conseil d'Etat un permis octroyé sur la base de ce plan de secteur, le droit intangible d'être dispensées à jamais du respect des prescriptions contenues dans ce plan alors même que celles-ci seraient fondées sur un acte nouveau dont la constitutionnalité serait incontestable. Cet acte nouveau ne serait inconstitutionnel que s'il violait lui-même les dispositions mentionnées par le moyen.

B.5.9. Le législateur décrétoal a pu considérer que la contestation de la légalité de dispositions inscrites dans des plans de secteur impliquerait la mise en cause tout à la fois des politiques qu'il entendait mettre en œuvre à la suite de l'adoption de ce plan et des mesures qui seraient prises en exécution de celui-ci et que, compte tenu de l'importance de l'instrument que constitue le plan, cette mise en cause apparaissait comme une circonstance exceptionnelle justifiant son intervention. La contestation répétée, sur la base de l'article 159 de la Constitution, de la légalité du plan permet en effet celle des dispositions prises en exécution de ce plan. La circonstance, invoquée par les parties requérantes, que le décret attaqué n'aurait pour effet - voire pour but - que d'assurer la réalisation d'un complexe commercial sur un site dont elles sont riveraines et qu'il n'y aurait pas d'autre contestation comparable pendante devant le Conseil d'Etat, n'est pas de nature à mettre ce constat en cause, étant donné que le décret attaqué concerne des territoires d'une superficie totale de 15.249 ha (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2008-2009, n° 981/1, p. 6) dans laquelle les terrains concernés par le projet critiqué par les parties requérantes ne représentent qu'une partie extrêmement réduite. Le législateur décrétoal pouvait rendre la mesure attaquée applicable aux litiges en cours compte tenu des plans de secteur qui pourraient être affectés, le complexe commercial en cause en concernant déjà deux ».

B.5.3. Par identité de motifs, il doit être répondu négativement à la question préjudicielle en ce que la disposition en cause a pour effet de s'appliquer de manière rétroactive aux procédures en cours.

B.6.1. Dans le recours en annulation qu'elles ont introduit à la Cour, et dont il est fait mention en B.4, les parties requérantes ont pris un deuxième moyen de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière

d'environnement (notamment ses articles 7 et 8), avec 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 (notamment ses articles 3, 4, 5 et 6 et annexe II) et avec le principe de *standstill*.

Les parties requérantes reprochaient au décret attaqué de n'offrir aux justiciables ni les garanties qui entourent la procédure de modification des plans de secteur dont il valide des dispositions (telles l'enquête publique, l'étude d'incidences et la possibilité de contester la légalité de la modification) ni celles qui entourent l'adoption d'une norme ayant des effets importants sur l'environnement. De telles garanties leur auraient été offertes si les dispositions du décret attaqué avaient été adoptées par le biais d'une modification des plans de secteur qui impliquait la mise en œuvre des procédures que ce décret cherche précisément à éviter, alors que des « mesures alternatives » auraient permis de ne pas porter une atteinte disproportionnée aux droits des intéressés.

B.6.2. Par son arrêt n° 131/2010 du 18 novembre 2010, la Cour a déclaré ce deuxième moyen non fondé pour les motifs suivants :

« B.8.1. La compatibilité des dispositions attaquées avec l'article 23 de la Constitution, les dispositions conventionnelles visées par le moyen et l'obligation de *standstill* a été examinée au cours des travaux préparatoires du décret :

‘ La validation des zones visées ne va pas à l'encontre de l'obligation de *standstill* qui se déduit de l'article 23 de la Constitution. En effet, cette validation ne constitue pas un recul du niveau de protection environnementale. Au contraire. Comme relevé ci-dessus, les plans de secteur ont joué et jouent toujours un rôle majeur pour l'aménagement du territoire de la Wallonie. Le fait que plus de 85 % de la superficie soient non destinés à l'urbanisation dans les plans de secteur a fait de ceux-ci un véritable outil de protection de l'environnement.

Écarter des superficies importantes de ces plans sur la base de l'article 159 de la Constitution et l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'État non seulement va à l'encontre du principe de sécurité juridique qui a une portée aussi importante que celle de l'obligation de *standstill*, mais en outre aboutira à ce que des superficies importantes du territoire - potentiellement de l'ordre de 15.000 hectares - seront hors plan de secteur. Les autorités compétentes pour statuer sur les demandes de permis dans ces périmètres ne seront la plupart du temps plus tenues que par le respect de la règle du bon aménagement des lieux. Or cette dernière pourrait être compatible avec des destinations autres que celles retenues par les zones litigieuses.

Cette validation de certaines zones des plans de secteur ne peut en aucun cas s'assimiler à une révision des plans concernés. Le zonage reste le même. On ne crée pas par ce procédé de nouvelles zones destinées à l'urbanisation. On continue à appliquer le zonage tel qu'il existe parfois depuis plus de trente ans sans que cela n'ait suscité aucune objection. La question de la conformité de la disposition au droit international (Convention d'Aarhus) ou du droit communautaire (directive 2001/42/CE) ne se pose donc pas (voyez par analogie, Cour const., n° 87/2007, 20 juin 2007, B.10).

Il faut aussi souligner le fait que ces zones litigieuses inscrites aux plans de secteur n'ont pas été contestées quant à leur légalité au moment de leur entrée en vigueur. Ce qui, au vu de la publicité qui a entouré l'adoption des plans de secteur et leur entrée en vigueur, fait présumer que les citoyens étaient satisfaits de l'aménagement du territoire arrêté à l'époque.

La section du contentieux administratif du Conseil d'État lui-même, dans de nombreux arrêts relatifs à des recours contre des permis délivrés dans une des zones litigieuses, n'a pas soulevé la question de la légalité du plan de secteur lorsque ce point n'était pas soulevé par les requérants eux-mêmes.

Tout ceci permet de conclure que la disposition en projet ne constitue en aucune manière un recul significatif du niveau de protection de l'environnement actuellement en vigueur.

A titre tout à fait subsidiaire, à supposer que certains voient dans ce projet de décret un recul significatif potentiel, celui-ci serait évidemment justifié par des motifs impérieux d'intérêt général. Il s'agit d'une situation similaire à celle déjà citée de la validation du plan de développement régional bruxellois (PRD). Outre l'insécurité juridique déjà mentionnée à laquelle il importe de mettre fin aussi rapidement que possible, recommencer l'élaboration des 23 plans de secteur wallons pour corriger l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'État prendrait un temps considérable et coûterait à la collectivité des sommes importantes en fragilisant pendant tout ce laps de temps des périmètres importants et en ouvrant l'appétit de certains voisins qui pourraient être tentés, pendant cette période d'élaboration des nouveaux plans, de remettre en cause des décisions qui, auparavant, n'avaient fait l'objet d'aucune contestation. On doit donc conclure que le texte en projet est conforme à l'article 23 de la Constitution' (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2008-2009, n° 981/1, p. 3).

B.8.2. 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 validation, par le décret attaqué, de certaines zones des plans de secteur, antérieurement inscrites dans lesdits plans, sans qu'il faille évaluer préalablement les incidences sur l'environnement de cette validation et sans qu'il faille organiser une enquête publique à ce sujet, viole l'article 23 de la Constitution, en tenant compte des

articles 3 à 6 de la directive 2001/42/CE précitée ainsi que des articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus précitée.

B.8.3. 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, 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'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement '. Plus précisément, des dispositions pratiques 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. L'article 8 de la même Convention prévoit que les parties s'emploient à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié - et tant que les options sont encore ouvertes - durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et des autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement; il est prévu que les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure possible.

B.8.4. Ainsi qu'il a été indiqué en B.5.7, les dispositions attaquées reproduisent des règles existantes et n'ont dès lors pu tromper les attentes légitimes des justiciables. Elles maintiennent des zones qui ont été inscrites conformément aux règles alors applicables qui, compte tenu de leur antériorité, ne devaient pas être adoptées dans le respect des garanties procédurales prévues par les dispositions conventionnelles dont se prévalent les parties requérantes ou dont il n'est pas allégué qu'elles auraient dû l'être; le législateur décrétoal a dès lors pu estimer que leur adoption, fondée sur l'impératif de sécurité juridique décrit en B.5.2 et précédée de la délibération d'une assemblée démocratiquement élue, ne portait pas atteinte à l'obligation de *standstill*. Les décisions qui seront prises en exécution des mesures réglementaires validées par le décret attaqué devront d'ailleurs être adoptées dans le respect des garanties procédurales prévues par ces dispositions conventionnelles. Il en va de même

des modifications des zones ainsi validées qui interviendraient ultérieurement lors d'une révision de plan de secteur. Sans doute, certaines des solutions alternatives évoquées par les parties requérantes font-elles partie de celles que le législateur aurait pu envisager. Il reste que d'autres solutions parmi celles-ci (telle une validation limitée au passé ne remettant pas en cause les permis devenus définitifs ou au seul vice lié au défaut de consultation du Conseil d'Etat) pouvaient tout à la fois être considérées comme n'offrant pas suffisamment de garanties de cohérence pour l'ensemble des mesures à prendre alors que la solution retenue était de nature à permettre non seulement d'assurer cette cohérence mais aussi d'éviter l'insécurité juridique et, en se bornant à reproduire dans un décret des dispositions figurant dans des plans de secteur et en maintenant ainsi une situation existante, de ne pas porter atteinte à l'obligation de *standstill*.

B.9.1. Les parties requérantes demandent que la question préjudicielle suivante soit adressée à la Cour de justice de l'Union européenne si le moyen n'est pas jugé fondé :

‘ Les articles 3, 4, 5 et 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, lus en combinaison avec l'annexe 2 à cette directive, ainsi que les articles 7 et 8 de la Convention d'Aarhus du 25 juin 1998 sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, approuvée par la Communauté européenne par décision du Conseil [2005/370/CE] du 17 février 2005, doivent-ils être interprétés en ce sens qu'ils permettent à une autorité d'adopter une norme législative ayant pour effet de consacrer la validité de certaines affectations planologiques, sans offrir au public les garanties de consultation, d'examen des effets sur l'environnement et d'opposition prévues par les dispositions précitées ? ’.

B.9.2. Lorsqu'une question sur l'interprétation du droit communautaire est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue, conformément à l'article 267, troisième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de poser cette question à la Cour de justice. Ce renvoi n'est cependant pas nécessaire lorsque cette autorité juridictionnelle a constaté ‘ que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable ’ (Cour de justice, 6 octobre 1982, C-283/81, *CILFIT*, point 21).

B.9.3. Les ‘ affectations planologiques ’ visées par la question préjudicielle reproduite en B.9.1 correspondent à celles établies par des dispositions antérieures et n'ont ni pour objet ni pour effet de modifier les plans de secteur concernés, comme il a été constaté en B.5.7 et B.8.4. La réponse à la question n'est donc pas pertinente pour l'examen du moyen. Il en va de même, pour les mêmes raisons, des réponses aux questions suggérées par les parties requérantes dans leur mémoire en réponse et inspirées de celles posées à la Cour de justice de l'Union européenne par l'arrêt n° 30/2010 du 30 mars 2010. Il n'y a pas davantage de raison



de faire droit, dès lors, à la demande des parties requérantes de surseoir à statuer jusqu'à ce que la Cour de justice de l'Union européenne ait répondu à ces questions ».

B.6.3. Par identité de motifs, il doit être répondu négativement à la question préjudicielle en ce qu'elle vise le fait que l'article 1er en cause valide le contenu de plans de secteur.

B.7.1. Enfin, dans le recours en annulation introduit auprès de la Cour contre la disposition en cause en l'espèce, un troisième moyen était pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec ses articles 13, 144, 145 et 159, avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention, avec le principe de la séparation des pouvoirs et avec l'interdiction de l'excès et du détournement de pouvoir.

Les parties requérantes devant la Cour reprochaient au décret attaqué de rendre intangibles les dispositions des plans de secteur qu'il valide, ce qui aboutirait à traiter différemment, suivant que les dispositions des plans qui les concernent ont été ou non validées, des justiciables se trouvant dans des situations identiques, les uns pouvant, au contraire des autres, invoquer l'article 159 de la Constitution et obtenir plus aisément la modification des dispositions qui leur sont applicables, soit par le biais de la révision d'un plan de secteur par voie réglementaire, soit par le biais d'un plan communal d'aménagement dérogeant au plan de secteur. Ce faisant, le décret attaqué priverait le Gouvernement wallon des pouvoirs qui lui sont réservés par le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

B.7.2. La Cour a, dans son arrêt n° 131/2010, rejeté le moyen pour les motifs qui suivent :

« B.11.1. Ainsi qu'il a été indiqué en B.5.3, le législateur décrétoal, en réglant l'inscription des zones dans des plans de secteur, a entendu exercer lui-même une compétence qui lui appartient.

B.11.2. Il ressort des travaux préparatoires cités en B.4 que la jurisprudence de la section du contentieux administratif du Conseil d'Etat est de nature à créer une insécurité juridique à

l'égard de la validité de certaines dispositions des plans de secteur de sorte que, pour les motifs énoncés en réponse au premier moyen, l'intervention du législateur décréteil et la différence de traitement qui en découle sont raisonnablement justifiées.

B.11.3. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, le législateur décréteil a pu limiter l'objet du décret attaqué aux zones des plans de secteur qui n'ont pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat et pour lesquelles une insécurité juridique était donc avérée (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2008-2009, n° 981/1, p. 2). Un souci de cohérence pouvait par ailleurs le guider pour ne pas limiter la validation législative au seul défaut de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat, consultation qui constitue une formalité préalable comparable à celles citées par les parties requérantes ».

B.7.3. Par identité de motifs, il convient de répondre négativement à la question préjudicielle en ce que la disposition litigieuse aurait pour effet, d'après le juge *a quo*, de réduire considérablement les possibilités de contestation de l'affectation, avec pour conséquence un traitement différent par rapport aux citoyens qui peuvent contester la légalité d'une affectation non validée par la voie législative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1er du décret de la Région wallonne du 30 avril 2009 « modifiant le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine » ne viole pas l'article 23 de la Constitution, lu isolément ou en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, avec les articles 6, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 16 décembre 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior