

ARRÊT

En cause:

les questions préjudicielles relatives à l'article D.II.66, § 4, du Code wallon du développement territorial, posées par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et L. Lavrysen, et des juges T. Merckx-Van Goey, T. Giet, R. Leysen, M. Pâques et T. Detienne, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I Objet du recours

Par deux arrêts, nos 246.688 et 246.689, du 16 janvier 2020, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour les 24 et 25 février 2020, le Conseil d'État a posé la question préjudicielle suivante :

« En ce qu'il décrète l'abrogation de plein droit de certains plans d'aménagement du territoire sans qu'aucune évaluation des incidences n'ait été réalisée et sans garantie procédurale, l'article D.II.66, § 4, du Code du développement territorial est-il conforme aux articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison 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, en particulier ses articles 2, 3, 4, 5, 6, 8 et 13 ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 7366 et 7367 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Jean Hanne, assisté et représenté par Me P. Herman, avocat au barreau de Charleroi;
- Aldo Bertollo, assisté et représenté par Me P. Herman;
- la Région wallonne (représentée par son Gouvernement), assistée et représentée par Me X. Drion, avocat au barreau de Liège.

Par ordonnance du 17 mars 2021, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet et R. Leysen, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 31 mars 2021 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 31 mars 2021.

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

II. Les faits et les procédures antérieures

J. Hanne et A. Bertollo sont voisins d'un projet de construction d'un immeuble à toiture plate comprenant trois appartements sis à Gerpennes.

Les trois premières demandes de permis d'urbanisme portant sur ce projet ont été refusées. La troisième demande a, notamment, été refusée au motif que le projet ne respectait pas l'esprit du plan communal d'aménagement (ci-après : le PCA) « Grand Chêniat et Try d'Haies », approuvé par un arrêté royal du 6 novembre 1956.

Depuis l'entrée en vigueur de l'article D.II.66, § 1er, du Code du développement territorial (ci-après : le

CoDT), le 1er juin 2017, le PCA est devenu le schéma d'orientation local (ci-après : le SOL).

Le 26 avril 2018, le conseil communal de Gerpinnes prend acte du courrier du Service public de Wallonie du 22 août 2017 relatif à l'abrogation, en vertu de l'article D.II.66, § 4, du CoDT, des SOL approuvés avant le 22 avril 1962 et non révisés après cette date, d'une part, et décide de ne pas maintenir les SOL concernés, dont le SOL « Grand Chêniat et Try d'Haies », d'autre part.

Le 5 avril 2019, la commune de Gerpinnes accuse réception d'une quatrième demande de permis pour le projet en cause.

Le 24 juin 2019, le collège communal délivre le permis sollicité en ayant notamment égard au fait que le SOL « Grand Chêniat et Try d'Haies » a été abrogé de plein droit.

Le 9 septembre 2019, J. Hanne et A. Bertollo ont chacun introduit une requête en annulation de ce permis d'urbanisme devant le Conseil d'État.

Les parties requérantes devant le juge a quo font notamment valoir que le SOL « Grand Chêniat et Try d'Haies » est un plan ou un programme au sens de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 « relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement » (ci-après : la directive 2001/42/CE) et que l'abrogation de ce plan ou programme aurait dû respecter la procédure prévue par cette directive.

Dans chacune des affaires, le juge a quo décide de poser la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

II En droit

A Argument

A.1.1. Les parties requérantes devant le juge a quo rappellent qu'il existe quatre hypothèses d'abrogation pour les PCA, devenus des SOL à la suite de l'entrée en vigueur du CoDT, non déroatoires et non révisionnels. Premièrement, les SOL approuvés par le Gouvernement wallon après l'entrée en vigueur du plan de secteur applicable sont soumis à la procédure d'abrogation de droit commun prévue par l'article D. II.15, § 3, du CoDT. Deuxièmement, les SOL approuvés par le Gouvernement wallon avant l'entrée en vigueur du plan de secteur sont, en principe, abrogés de plein droit dix-huit ans après l'entrée en vigueur du CoDT, mais le conseil communal peut proroger leur validité de six ans. Durant ce délai, les SOL peuvent être abrogés conformément à la procédure de droit commun. Troisièmement, les SOL approuvés avant le 22 avril 1962 non révisés en tout ou en partie après cette date sont, en principe, abrogés de plein droit, sauf si le conseil communal décide de les maintenir dans les douze mois de l'entrée en vigueur du CoDT. Quatrièmement, les SOL approuvés avant le 22 avril 1962 non révisés en tout ou en partie après cette date qui ont été maintenus par une décision du conseil communal dans les douze mois de l'entrée en vigueur du Code peuvent être abrogés conformément à la procédure de droit commun. Les parties requérantes devant le juge a quo estiment que seuls les propriétaires ou occupants d'un bien situé dans le périmètre d'un SOL de la troisième catégorie ne bénéficient pas des garanties offertes par la procédure d'abrogation de droit commun, notamment l'évaluation des incidences et la participation du public. Elles en infèrent qu'il existe une différence de traitement entre ceux-ci et les propriétaires et occupants des biens situés dans le périmètre des SOL des trois autres catégories précitées.

A.1.2. Selon les parties requérantes devant le juge a quo, la différence de traitement alléguée est discriminatoire, dès lors que l'abrogation du SOL sans évaluation environnementale est contraire à la directive 2001/42/CE.

A.1.3. Les parties requérantes devant le juge a quo se prévalent des enseignements de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 22 mars 2012 (C-567/10) et de l'arrêt subséquent de la Cour constitutionnelle n° 95/2012 du 19 juillet 2012 par lesquels ces deux juridictions ont jugé que l'abrogation des plans particuliers d'affectation du sol (ci-après : le PPAS) entraine en principe dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE. Elles en infèrent que la procédure d'abrogation d'un SOL entre, en principe, elle aussi dans le champ d'application de cette directive.

A.1.4. Elles reconnaissent que, selon l'arrêt de la Cour n° 95/2012, le constat que la procédure d'abrogation d'un PPAS, telle qu'elle était décrite par les articles 58 à 63 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, ne prévoyait pas l'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales ne suffisait cependant pas pour conclure que les dispositions attaquées dans cette affaire étaient incompatibles avec la directive 2001/42/CE, dès lors que l'abrogation d'un PPAS pouvait ne concerner qu'une petite zone au niveau local ou n'être considérée que comme mineure au sens de l'article 3, paragraphe 3, de la directive. Elles rappellent que la Cour a jugé que, dans ces cas, l'abrogation d'un PPAS pourrait ne pas devoir être soumise à une évaluation environnementale, pour autant que la Région de Bruxelles-Capitale établisse qu'une telle abrogation n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et que pour ce faire, la Région de Bruxelles-Capitale devait, conformément à l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE, soit procéder à un examen au cas par cas, soit déterminer des types de PPAS ou combiner ces deux approches.

Les parties requérantes devant le juge a quo estiment toutefois que, même à considérer que l'article D.II. 66, § 4, du CoDT détermine un type de plan et programme au sens l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE, la Région wallonne n'a pas tenu compte des critères pertinents établis par l'annexe II de la directive 2001/42/CE et n'a pas consulté l'ensemble des autorités qui, compte tenu de leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales des effets de cette abrogation. Selon elles, la circonstance que le SOL est antérieur à la loi du 29 mars 1962 « organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » (ci-après : la loi du 29 mars 1962) n'est pas un critère pertinent établi par l'annexe II de cette directive.

A.1.5. Les parties requérantes devant le juge a quo se prévalent également de l'avis de la section de législation du Conseil d'État n° 57.550/4 du 30 juin 2015, rendu sur l'avant-projet de décret ayant donné lieu au CoDT, qui estime, notamment, que la décision du conseil communal de maintenir ou non les SOL approuvés avant le 22 avril 1962 doit faire l'objet d'une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE. Elles font également valoir que, contrairement aux SOL approuvés par le Gouvernement wallon avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, qui ne sont abrogés de plein droit qu'après 18 ans au plus tôt, le SOL en cause est abrogé de plein droit avec effet immédiat s'il n'a pas été maintenu par le conseil communal.

A.1.6. Se fondant sur une analogie avec l'arrêt du Conseil d'État n° 235.169 du 21 juin 2016, les parties requérantes devant le juge a quo considèrent, en outre, que ce SOL ne s'insère pas dans une hiérarchie d'actes d'aménagement du territoire qui prévoient des règles d'occupation du sol suffisamment précises, qui ont eux-mêmes fait l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement et qui prennent suffisamment en compte les intérêts que la directive 2001/42/CE vise à protéger, dès lors que le guide régional d'urbanisme, le schéma de développement territorial et le plan de secteur sont des instruments juridiques peu précis et que le plan de secteur applicable au périmètre en cause n'a pas fait l'objet d'une évaluation environnementale. Elles estiment que cette situation se distingue de l'abrogation d'un PPAS en Région de Bruxelles-Capitale puisque, dans ce dernier cas, le projet reste soumis au plan régional d'affectation du sol, qui est plus précis que les plans de secteur et a fait l'objet d'une évaluation environnementale.

A.2. En ce qui concerne la violation de l'article 23 de la Constitution, les parties requérantes devant le juge a quo soutiennent que, s'il est vrai que les articles 52 et 57ter du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et de l'énergie n'organisaient pas une procédure d'évaluation environnementale, l'abrogation d'un SOL devait, d'une part, faire l'objet d'un débat démocratique, dès lors qu'elle devait être décidée au cas par cas par le conseil communal, et, d'autre part, être approuvée par un arrêté ministériel motivé. En se fondant sur l'arrêt du Conseil d'État n° 235.169 du 21 juin 2016, les parties requérantes estiment que, dans le cadre d'un recours au Conseil d'État contre ces décisions, les administrés pouvaient invoquer l'effet direct de la directive 2001/42/CE pour faire annuler la décision d'abrogation et contraindre ainsi la commune à refaire la décision moyennant la mise en œuvre d'une procédure d'évaluation environnementale conforme à cette

directive. Les parties requérantes en infèrent que la disposition en cause a pour conséquence de réduire significativement le degré de protection offert par la législation applicable antérieurement.

A.3. Le Gouvernement wallon soutient que l'abrogation de plein droit des SOL approuvés avant le 22 avril 1962 n'a pas d'incidence sur le droit à un environnement sain et ne méconnaît pas l'obligation de standstill, dès lors que ces SOL sont particulièrement anciens, qu'ils ont été adoptés sans évaluation des incidences et sont peu conciliables avec les objectifs actuels de la planification.

A.4.1. Le Gouvernement wallon estime, en outre, que la disposition en cause ne traite pas différemment des personnes placées dans des situations identiques, dès lors que l'intégralité des SOL visés à l'article D. II.66, § 4, du CoDT sont abrogés. Selon le Gouvernement wallon, cette disposition ne traite pas davantage de façon identique des personnes placées dans des situations différentes, dès lors que seuls sont abrogés les SOL approuvés avant le 22 avril 1962.

A.4.2. Le Gouvernement wallon reconnaît que tant les SOL que l'article D.II.66, § 4, du CoDT lui-même répondent à la définition des plans et programmes au sens de la directive 2001/42/CE. Il fait toutefois valoir que l'obligation de procéder à une évaluation environnementale ne s'impose que pour les plans dont le premier acte préparatoire formel est postérieur au 21 juillet 2004, ce qui n'est pas le cas des SOL visés à l'article D.II.66, § 4, du CoDT, et que par l'arrêt du 22 mars 2012 (C-567/10), la Cour de justice de l'Union européenne ne se prononce pas sur l'application *ratione temporis* de la directive 2001/42/CE.

A.4.3. À titre subsidiaire, le Gouvernement wallon soutient que les SOL ne répondent pas aux conditions fixées par l'article 2 de la directive 2001/42/CE pour que l'obligation de réaliser une évaluation environnementale leur soit applicable. Selon le Gouvernement wallon, ces plans ne définissent pas le cadre dans lequel des projets énumérés 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 » (ci-après : la directive 85/337/CEE) peuvent être autorisés pour l'avenir. Le Gouvernement wallon estime également que l'abrogation de plans anciens ne peut viser la mise en œuvre de ces projets pour l'avenir. Il ajoute que le SOL en cause ne met pas en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE. Le Gouvernement wallon relève que les SOL ne relèvent pas davantage du champ d'application de la directive 92/42/CEE du Conseil du 21 mai 1992 « concernant les exigences de rendement pour les nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux », dès lors qu'ils ne sont pas applicables aux zones de préservation environnementale protégées par cette directive. Le Gouvernement wallon en infère que c'est en application de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2001/42/CE que le législateur décrétoal wallon a estimé que l'abrogation des plans visés par l'article D.II.66, § 4, du CoDT n'était pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

A.4.4. À titre infiniment subsidiaire, le Gouvernement wallon considère que si les SOL visés par la disposition en cause relèvent de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE, il y a lieu de faire application du paragraphe 3 de cet article, qui dispose que les plans et programmes qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque l'État membre établit qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Il fait valoir que le législateur décrétoal wallon a implicitement considéré que l'abrogation des SOL approuvés avant le 22 avril 1962, déterminant l'utilisation de petites zones à l'échelle infracommunale et qui n'ont pas été soumis à une évaluation des incidences lors de leur adoption n'était pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et ne devait, par conséquent, pas être soumise à une évaluation environnementale.

A.5.1. Les parties requérantes devant le juge a quo répondent qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que les dispositions qui délimitent le champ d'application de la directive 2001/42/CE doivent être interprétées de manière large tandis que les exceptions à ces dispositions doivent recevoir une interprétation stricte. Elles estiment qu'il faut appliquer par analogie à l'abrogation d'un plan ou d'un programme les enseignements de l'arrêt de la Cour de justice du 10 septembre 2015 (C-473/14) selon lequel la directive précitée est applicable à la modification d'un plan adopté avant son entrée en vigueur.

A.5.2. Les parties requérantes devant le juge a quo font valoir que le SOL en cause entre dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE dès lors qu'il délimite un territoire, définit des zones et leur affectation (zones dans lesquelles on peut bâtir, zone non aedificandi, zone à incorporer dans la voirie, etc.), contient des

prescriptions réglementaires relatives au type de constructions autorisées dans son périmètre, leur implantation, le respect de distances de recul et s'applique à tout projet portant sur la réalisation de travaux de construction ou d'autres installations ou ouvrages dans son périmètre ainsi qu'aux autorisations nécessaires à leur exécution. Elles se fondent, en outre, sur l'analogie avec l'arrêt de la Cour de justice du 22 mars 2012 (C-567/10) pour considérer que l'abrogation d'un SOL entre également dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE.

A.6.1. Le Gouvernement wallon estime que les parties requérantes devant le juge a quo se méprennent sur la portée de la question préjudicielle, dès lors que celle-ci ne concerne que l'article D.II.66, § 4, du CoDT, qui vise les SOL approuvés avant le 22 avril 1962. Les SOL qui ont été adoptés après le 22 avril 1962, mais avant l'entrée en vigueur du plan de secteur ne sont, selon le Gouvernement wallon, pas comparables aux SOL visés par la disposition en cause, dès lors que ces deux catégories de SOL ont été adoptées en application de normes différentes, à savoir l'arrêté-loi du 2 décembre 1946 « concernant l'urbanisation » (ci-après : l'arrêté-loi du 2 décembre 1946) et la loi du 29 mars 1962. Le Gouvernement wallon fait valoir que l'ensemble des SOL visés par la disposition en cause a été approuvé en application de l'arrêté-loi du 2 décembre 1946, de sorte qu'il n'y a pas de différence de traitement.

A.6.2. Le Gouvernement wallon estime que l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 10 septembre 2015 (C-473/14) auquel les parties requérantes devant le juge a quo font référence n'est pas transposable à l'abrogation des plans et programmes adoptés avant l'entrée en vigueur de la directive 2001/42/CE, qui ne relève donc pas de son champ d'application *ratione temporis*.

A.6.3. Enfin, le Gouvernement wallon soutient que les SOL visés par la disposition en cause déterminent l'utilisation de zones réduites au niveau local ou ne contiennent que des précisions mineures complémentaires aux plans d'échelles supérieures que sont le plan de secteur, le schéma de développement territorial, le schéma de développement pluricommunal et le schéma de développement communal. L'abrogation de plein droit des SOL concernés laisse subsister les plans supérieurs qui encadrent les actes et travaux. Le Gouvernement wallon en infère que le législateur décréteil a eu égard aux critères fixés par l'annexe II de la directive 2001/42/CE, dès lors que font partie de ces critères, d'une part, la magnitude et l'étendue spatiale géographique des incidences et, d'autre part, la mesure dans laquelle un plan ou un programme influence d'autres plans ou programmes, y compris ceux qui font partie d'un ensemble hiérarchisé. Le Gouvernement wallon affirme également que le législateur décréteil a, lors de la rédaction du CoDT, entendu les autorités susceptibles d'être concernées par les incidences des effets de l'abrogation de plein droit et que la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des transports n'a formulé aucune remarque.

B Point de vue de la cour

Quant à la disposition en cause et à son contexte

B.1. L'article D.II.66, § 1er, du Code du développement territorial (ci-après : le CoDT) dispose :

« Le plan communal d'aménagement, le plan communal d'aménagement dérogatoire et le plan communal d'aménagement révisionnel du plan de secteur en vigueur à la date d'entrée en vigueur du Code devient un schéma d'orientation local et est soumis aux dispositions y relatives ».

Il en résulte que, depuis l'entrée en vigueur du CoDT, les plans visés par cette disposition n'ont d'autres effets juridiques que ceux d'un schéma d'orientation local (ci-après : le SOL).

Ils ont donc, aux termes de l'article D.II.16, alinéa 1er, du CoDT une « valeur indicative ». Toutefois un permis d'urbanisme ou un certificat d'urbanisme n° 2 ne peut s'écarter des prescriptions d'un SOL que dans les conditions prévues par l'article D.IV.5 du CoDT.

Sous réserve des situations particulières visées par l'article D.II.66 du CoDT, les plans qui sont devenus des SOL en vertu du paragraphe 1 de cette disposition sont soumis aux règles de droit commun applicables à l'abrogation des SOL.

B.2.1. L'article D.II.15, §§ 3 et 5, du CoDT dispose :

« § 3. Lorsqu'il estime que les objectifs d'un schéma de développement communal ou d'un schéma d'orientation local sont dépassés, le conseil communal peut l'abroger, en tout ou en partie.

Les dispositions réglant l'élaboration du schéma sont applicables à son abrogation.

Toutefois, un schéma peut être abrogé lors de l'adoption ou de la révision d'un autre schéma ou du plan de secteur conformément aux articles D.II.7, D.II.12, D.II.50, D.II.51 et D.II.52.

[...]

§ 5. Les objectifs visés aux paragraphes 1er à 3 sont présumés dépassés après dix-huit ans à dater de la publication par mention au Moniteur belge de l'arrêté du Gouvernement approuvant le schéma ou de la publication au Moniteur belge de l'avis indiquant que le schéma est réputé approuvé ».

Le commentaire de cette disposition expose :

« Le texte prévoit l'applicabilité de la procédure d'évaluation des incidences à l'abrogation d'un schéma. Ceci fait suite à un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE, Inter Environnement Bruxelles et crts, 22 mars 2013 [lire : 2012], C-567- 10) et de la Cour Constitutionnelle (n° 95/2012, 19 juillet 2012).

Cette applicabilité du mécanisme de l'évaluation n'exclut cependant pas la possibilité d'une exonération de cette évaluation lorsque l'abrogation n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables. Même si le droit de l'Union européenne et le Code de l'environnement utilisent habituellement une formulation en double négation, il paraît plus lisible d'utiliser une formulation positive.

Si une évaluation doit être effectuée, cette dernière pourra être fondée sur des évaluations réalisées précédemment dans ou à proximité du périmètre concerné dans la mesure où ces évaluations restent pertinentes » (Doc. parl., Parlement wallon, 2015-2016, n° 307/1, p. 24).

B.2.2. Un rapport sur les incidences environnementales est réalisé sur l'avant-projet de SOL (article D.II.12, § 2, du CoDT). Le projet de SOL est adopté par le conseil communal qui charge le collège communal de le soumettre, accompagné du rapport sur les incidences environnementales, à une enquête publique. Les avis de la commission consultative communale d'aménagement du territoire et de mobilité ou, à défaut, du pôle « Aménagement du territoire » du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie, du pôle « Environnement » du Conseil économique, social et environnemental de Wallonie, ainsi que des personnes et instances que le conseil communal juge utile de consulter sont transmis dans les 45 jours de l'envoi de la demande du collège communal. À défaut, les avis sont réputés favorables (article D.II.12, § 3, du CoDT).

Si le conseil communal adopte définitivement le SOL, il charge le collège communal de le transmettre, le cas échéant, accompagné, notamment, du rapport sur les incidences environnementales, à l'administration régionale pour que le Gouvernement wallon se prononce sur son approbation (article D.II.12, §§ 4 et 5, du CoDT).

B.3.1. Les règles applicables en matière d'évaluation des incidences des plans et des schémas sont fixées par le titre 2 du livre VIII du CoDT.

B.3.2. Aux termes de l'article D.VIII.28 du CoDT, l'évaluation des incidences sur l'environnement a pour principal but :

« 1° de protéger et d'améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain, sûr et agréable;

2° de gérer le milieu de vie et les ressources naturelles, de façon à préserver leurs qualités et à utiliser rationnellement et judicieusement leurs potentialités;

3° d'instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un équilibre qui permette à l'ensemble de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables;

4° d'assurer un niveau élevé de protection de l'environnement et de contribuer à l'intégration de considérations environnementales dans l'élaboration et l'adoption des plans

ou des schémas susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement en vue de promouvoir un développement durable ».

B.3.3. L'article D.VIII.30 du CoDT dispose :

« Le pôle ' Environnement ' ou la personne qu'il délègue à cette fin, le pôle ' Aménagement du territoire ' et [...] la commission communale, sont régulièrement informés de l'évolution des analyses préalables et de la rédaction du rapport sur les incidences environnementales et obtiennent toute information qu'ils sollicitent sur le déroulement de l'évaluation environnementale, auprès des autorités publiques concernées, du demandeur et de la personne qui réalise l'évaluation. Ils peuvent, à tout moment, formuler des observations ou présenter des suggestions ».

B.3.4. L'article D.VIII.31, §§ 1er, 2 et 4, du CoDT dispose :

« § 1er. Sans préjudice des articles D.II.66, §§ 2 et 4, et D.II.68, § 2, une évaluation des incidences sur l'environnement est effectuée pour les plans et schémas qui suivent :

[...]

5° le schéma d'orientation local.

§ 2. Lorsqu'un plan ou un schéma détermine l'utilisation de petites zones au niveau local ou constitue des modifications mineures des plans ou schémas visés au paragraphe 1er ou ne définit pas le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets repris dans la liste établie en vertu de l'article 64, § 2, du Livre Ier du Code de l'Environnement pourra être autorisée à l'avenir, et que la personne ou l'autorité à l'initiative de la demande d'élaboration, de révision ou d'abrogation du plan ou du schéma estime que celui-ci est susceptible d'avoir des incidences négligeables sur l'environnement, elle peut demander à l'autorité compétente pour adopter le plan ou le schéma de l'exempter de l'évaluation des incidences sur l'environnement. La personne ou l'autorité à l'initiative de la demande d'élaboration, de révision ou d'abrogation du plan ou du schéma justifie sa demande par rapport aux critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences, visés à l'article D.VIII.32.

[...]

§ 4. L'autorité compétente pour adopter le plan ou le schéma sollicite l'avis du pôle ' Environnement ', du pôle ' Aménagement du territoire ' et de toute personne ou instance qu'elle juge utile de consulter. À défaut d'un autre délai prévu dans la procédure d'adoption, de révision ou d'abrogation du plan ou du schéma, les avis sont transmis dans les trente jours de l'envoi de la demande. Passé ce délai, les avis sont réputés favorables. L'autorité compétente pour adopter le plan ou le schéma exempte ce dernier de

l'évaluation des incidences sur l'environnement ou refuse de l'exempter dans les trente jours de la clôture des

consultations, à défaut d'un autre délai prévu dans la procédure d'adoption, de révision ou d'abrogation du plan ou du schéma ».

B.3.5. L'article D.VIII.32 du CoDT dispose :

« Pour déterminer si les plans ou les schémas sont susceptibles d'avoir des incidences non négligeables sur l'environnement, il est tenu compte des critères permettant de déterminer l'ampleur probable des incidences qui suivent :

1° les caractéristiques des plans ou des schémas, notamment :

a) la mesure dans laquelle le plan ou le schéma définit un cadre pour d'autres projets ou activités, en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement ou par une allocation de ressources;

b) la mesure dans laquelle le plan ou le schéma influence d'autres plans ou programmes, y compris ceux qui font partie d'un ensemble hiérarchisé;

c) l'adéquation entre le plan ou le schéma et l'intégration des considérations environnementales, en vue, notamment, de promouvoir un développement durable;

d) les problèmes environnementaux liés au plan ou au schéma;

e) l'adéquation entre le plan ou le schéma et la mise en œuvre de la législation relative à l'environnement;

2° les caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée, notamment :

a) la probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences;

b) le caractère cumulatif des incidences;

c) la nature transfrontalière des incidences;

d) les risques pour la santé humaine ou pour l'environnement;

e) la magnitude et l'étendue spatiale géographique des incidences, à savoir la zone géographique et la taille de la population susceptible d'être touchée;

f) la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée, en raison :

i. de caractéristiques naturelles ou d'un patrimoine culturel particulier;

ii. d'un dépassement des normes de qualité environnementales ou des valeurs limites;

iii. de l'exploitation intensive des sols;

g) les incidences pour des zones ou des paysages jouissant d'un statut de protection reconnu au niveau national, européen ou international ».

B.3.6. L'article D.VIII.33 fixe le contenu du rapport et identifie les instances qui doivent être consultées par l'autorité compétente.

B.3.7. L'autorité compétente pour adopter le SOL prend en considération le rapport sur les incidences environnementales, les résultats de l'enquête publique, les avis exprimés, ainsi que les consultations transfrontières effectuées en vertu de l'article D.VIII.12, pendant l'élaboration du SOL et avant son adoption (article D.VIII.35, alinéa 1er, du CODT). La déclaration environnementale qui accompagne le SOL se fait, notamment, le reflet de cette prise en considération (article D.VIII.36 du CoDT).

B.4.1. Certains plans devenus des SOL en vertu de l'article D.II.66, § 1er, du CoDT font toutefois l'objet de procédures d'abrogation de plein droit qui ne comportent pas la réalisation d'un rapport sur les incidences environnementales.

B.4.2. Ainsi, l'article D.II.66, §§ 2 et 4, du CoDT dispose :

« § 2. À moins qu'il ne soit abrogé explicitement, le plan visé au paragraphe 1er et approuvé par le Gouvernement avant l'entrée en vigueur du plan de secteur, qui n'a pas été révisé en tout ou en partie après l'entrée en vigueur du plan de secteur, est applicable pendant dix-huit ans à dater de l'entrée en vigueur du Code.

À moins qu'elle ne soit abrogée explicitement, la partie du plan visé au paragraphe 1er et approuvé par le Gouvernement avant l'entrée en vigueur du plan de secteur est applicable pendant dix-huit ans à dater de l'entrée en vigueur du Code pour autant qu'elle n'ait pas été révisée après l'entrée en vigueur du plan de secteur.

Le conseil communal peut toutefois proroger la validité du plan devenu schéma d'orientation local pour une période de six ans. La décision de prorogation intervient au moins deux mois avant l'expiration du délai visé à l'alinéa 1er ou à l'alinéa 2.

L'abrogation s'opère de plein droit.

Dans les trois mois de l'installation des conseils communaux à la suite des élections, la DGO4 adresse à chaque conseil communal concerné la liste des schémas d'orientation locaux qui arriveront à l'échéance des dix-huit ans ou des vingt-quatre ans durant les six ans qui suivent l'installation du conseil communal.

[...]

§ 4. Le conseil communal décide le maintien des plans communaux d'aménagement approuvés avant le 22 avril 1962 et qui n'ont pas été révisés en tout ou en partie après le 22 avril 1962. Le conseil communal prend sa décision dans un délai de douze mois de l'entrée en vigueur du Code. À défaut, ils sont abrogés

de plein droit. Dans les trois mois de l'entrée en vigueur du Code, la DGO4 adresse à chaque conseil communal concerné la liste de ces schémas ».

L'article D.II.66, § 4, du CoDT est la disposition en cause.

B.4.3. Dans son avis rendu sur l'avant-projet de décret « modifiant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1er à 128 et 129quater à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie et formant le Code du Développement Territorial », devenu le CoDT, la section de législation du Conseil d'État observe :

« Il convient d'observer que les documents d'aménagement du territoire ou d'urbanisme ainsi visés sont constitutifs, d'une part, de plans ou de programmes au sens de la directive 2001/42/CE et, d'autre part, de plans ou de programmes relatifs à l'environnement au sens de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

Selon la Cour de justice de l'Union européenne, l'abrogation totale ou partielle d'un plan ou d'un programme entre en principe dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE. Un raisonnement analogue conduit à considérer que l'abrogation d'un plan ou d'un programme relatif à l'environnement entre en principe dans le champ d'application de l'article 7 de la Convention d'Aarhus.

Il s'ensuit qu'en principe, l'abrogation d'un des documents d'urbanisme précités :

1° d'une part, doit faire l'objet d'une évaluation environnementale si elle relève des cas dans lesquels la directive 2001/42/CE impose la réalisation d'une telle évaluation;

2° et, d'autre part, doit, en tout état de cause, conformément à l'article 7 de la Convention d'Aarhus, être soumise à une procédure de participation du public.

Mutatis mutandis, il en va de même pour l'adoption des décisions que l'avant-projet charge les conseils communaux de prendre pour déterminer le sort à réserver aux plans particuliers d'aménagement approuvés avant le 22 avril 1962.

Les dispositions à l'examen sont totalement en défaut de satisfaire aux obligations, découlant de la directive 2001/42/CE et de la Convention d'Aarhus, qui viennent d'être indiquées.

Il importe aussi de noter que le régime d'abrogation de plein droit envisagé par les dispositions à l'examen est inconciliable avec l'obligation que la directive 2001/42/CE et la Convention d'Aarhus imposent aux autorités de prendre en considération, respectivement, les résultats de l'évaluation environnementale et ceux de la procédure de participation du public.

L'avant-projet doit donc être fondamentalement revu sur ce point » (CE, avis n° 57.550/4 du 30 juin 2015, Doc. parl., Parlement wallon, 2015-2016, n° 307/1bis, p. 182).

B.4.4. En réponse aux objections de la section de législation du Conseil d'État, le Gouvernement wallon expose :

« 2. Le nouveau CoDT instaure également un régime d'abrogation de plein droit de documents d'aménagement du territoire ou d'urbanisme à l'expiration d'un délai déterminé par le texte. Cette

abrogation vise tant les outils mis en place par le nouveau CoDT que ceux adoptés en application des législations antérieures notamment les schémas de structure communaux, les rapports urbanistiques et environnementaux, les plans communaux d'aménagement, les plans particuliers d'aménagement, les plans directeurs et les schémas directeurs.

Si, comme le souligne la Section de législation du Conseil d'État dans son avis du 30 juin 2015, l'abrogation totale ou partielle d'un plan ou d'un programme entre en principe dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE et de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, il convient toutefois de rappeler la jurisprudence de la Cour de justice et du Conseil d'État à propos de l'abrogation des plans particuliers d'affectation du sol à Bruxelles. En effet, suite à une question préjudicielle du Conseil d'État, la Cour de justice a jugé, dans son arrêt du 22 mars 2012, que l'abrogation d'un plan d'affectation du sol pourrait ne pas être susceptible d'avoir des effets non négligeables sur l'environnement ' si l'acte abrogé s'insère dans une hiérarchie d'actes d'aménagement du territoire, dès lors que ces actes prévoient des règles d'occupation du sol suffisamment précises, qu'ils ont eux-mêmes fait l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur l'environnement et qu'il peut être raisonnablement considéré que les intérêts que la directive 2001/42 vise à protéger ont été suffisamment pris en compte dans ce cadre '. Le Conseil d'État a ainsi jugé qu'en l'espèce, ' l'abrogation réalisée par les actes attaqués, par son ampleur limitée, et par l'application qu'elle laisse subsister d'autres dispositions qui encadrent les actes et travaux affectant les parcelles incluses dans le p.p.a.s. abrogé [à savoir notamment le PRAS, le PCD et le RRU], ne devait pas être soumise à l'évaluation environnementale prescrite par la directive 2001/42/CE '. En l'espèce, l'abrogation d'outils vieux de plus de dix-huit ans, avec la faculté de prolonger leur application de six ans ne laissent pas les actes et travaux sans prescriptions puisque subsistent les prescriptions des plans de secteur, du SDT, du GRU. Il pourrait être déduit de cette jurisprudence que l'abrogation de plein droit des outils d'aménagement du territoire est dispensée de l'obligation de l'évaluation environnementale en ce que ces outils s'insèrent dans un cadre juridique hiérarchisé » (Doc. parl., Parlement wallon, 2015-2016, n° 307/1, pp. 12-13).

Quant au fond

B.5. La question préjudicielle porte sur la compatibilité de l'article D.II.66, § 4, du CoDT avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison 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 » (ci-après : la directive 2001/42/CE), en particulier ses articles 2 à 6, 8 et 13.

B.6. Lorsque la Cour est appelée à vérifier le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, lu en combinaison avec des dispositions de droit de l'Union européenne contenant une garantie fondamentale, il suffit de constater que ces dispositions sont violées pour conclure que la catégorie de personnes pour lesquelles cette garantie fondamentale est violée est discriminée par rapport à la catégorie de personnes pour lesquelles celle-ci vaut sans restriction.

B.7. Il ressort de la motivation de la décision de renvoi que l'instrument juridique en cause dans l'affaire pendante devant le juge a quo est le plan communal d'aménagement (ci-après : le PCA) « Grand Chêniat et Try d'Haies », approuvé par un arrêté royal du 6 novembre 1956.

Ce PCA est devenu un SOL en vertu de l'article D.II.66, § 1er, du CoDT. Ce SOL a été abrogé par application de la disposition en cause. La Cour examine, par conséquent, si la directive 2001/42/CE est applicable à l'abrogation de plein droit d'un SOL.

B.8. L'article 2, point a), de la directive 2001/42/CE dispose :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) ' plans et programmes ' : les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications :

- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et

- exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».

B.9.1. L'objectif essentiel de la directive 2001/42/CE consiste à soumettre les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement à une évaluation environnementale lors de leur élaboration et avant leur adoption (CJUE, 28 février 2012, C-41/11, Inter-Environnement Wallonie et Terre wallonne, point 40; 22 mars 2012, C- 567/10, Inter-Environnement Bruxelles et autres, point 20).

B.9.2.1. L'article 3 de la directive 2001/42/CE, intitulé « Champ d'application », dispose :

« 1. Une évaluation environnementale est effectuée, conformément aux articles 4 à 9, pour les plans et programmes visés aux paragraphes 2, 3 et 4 susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :

a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir; ou

b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.

3. Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des [lire : les] modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

4. Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

5. Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. À cette

fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive.

6. Pour l'examen au cas par cas et pour la détermination des types de plans et programmes conformément au paragraphe 5, les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées.

7. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les conclusions prises en vertu du paragraphe 5, y compris les raisons de ne pas prévoir une étude d'impact sur l'environnement conformément aux articles 4 à 9, soient mises à la disposition du public.

8. Les plans et programmes suivants ne sont pas couverts par la présente directive :

- les plans et programmes destinés uniquement à des fins de défense nationale et de protection civile,
- les plans et programmes financiers ou budgétaires.

9. La présente directive ne s'applique pas aux plans et programmes cofinancés au titre des périodes de programmation en cours concernant respectivement les règlements (CE) n° 1260/1999 et (CE) n° 1257/1999 du Conseil ».

B.9.2.2. Il résulte de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42/CE, lu en combinaison avec le considérant 10 de cette directive, que, pour les plans et les programmes qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local, les autorités compétentes de l'État membre concerné doivent procéder à un examen préalable visant à vérifier si un plan ou un programme particulier est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement et que ces autorités doivent, ensuite, obligatoirement soumettre ce plan ou ce programme à une évaluation environnementale au titre de cette directive s'ils aboutissent à la conclusion que le plan ou le programme est susceptible d'avoir de telles incidences sur l'environnement (CJUE, 21 décembre 2016, C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus, point 50).

Aux termes de l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE, la détermination des plans ou des programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement et nécessitant, de ce fait, une évaluation environnementale au titre de cette directive s'opère soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans ou de programmes ou en combinant ces deux approches. À cette fin, les États membres doivent tenir compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II de la directive 2001/42/CE, afin de faire en sorte que les plans et les programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par cette directive (CJUE, 21 décembre 2016, C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus, point 51).

Les mécanismes d'examen des plans mentionnés à l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE ont pour but de faciliter la détermination des plans qu'il est obligatoire d'évaluer parce qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (CJUE, 21 décembre 2016, C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus, point 52; 22 septembre 2011, C-295/10, Valiukien et autres, point 45).

La marge d'appréciation dont les États membres disposent en vertu de l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE pour déterminer certains types de plans qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement trouve ses limites dans l'obligation énoncée à l'article 3, paragraphe 3, de cette directive, lu en combinaison avec le paragraphe 2 du même article, de soumettre à une évaluation

environnementale les plans susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, notamment en raison de leurs caractéristiques, de leurs incidences et des zones susceptibles d'être touchées (CJUE, 21 décembre 2016, C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus, point 53; 22 septembre 2011, C-295/10, Valiukien et autres, point 46).

La prise en compte, par les autorités compétentes, des critères fixés à l'annexe II de la directive 2001/42/CE, exigée par l'article 3, paragraphe 5, seconde phrase, de cette directive, vise à assurer que tous les plans susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par celle-ci (CJUE, 21 décembre 2016, C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus, point 54; 22 septembre 2011, C-295/10, Valiukien et autres, point 53).

En conséquence, un État membre qui fixerait un critère ayant comme conséquence que, en pratique, la totalité d'une catégorie de plans serait d'avance soustraite à une évaluation environnementale outrepasserait la marge d'appréciation dont il dispose en vertu de l'article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE, lu en combinaison avec les paragraphes 2 et 3 de ce même article, sauf si la totalité des plans exclus pouvait être considérée, sur la base de critères pertinents tels que, notamment, leur objet, l'étendue du territoire qu'ils couvrent ou la sensibilité des espaces naturels qui sont concernés, comme n'étant pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement (CJUE, 21 décembre 2016, C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus, point 55; 22 septembre 2011, C-295/10, Valiukien et autres, point 47).

B.9.3. L'article 4 de la directive 2001/42/CE, intitulé « Obligations générales », dispose :

« 1. L'évaluation environnementale visée à l'article 3 est effectuée pendant l'élaboration du plan ou du programme et avant qu'il ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.

2. Les exigences de la présente directive sont soit intégrées dans les procédures existantes des États membres régissant l'adoption de plans et de programmes, soit incorporées dans des procédures instituées pour assurer la conformité avec la présente directive.

3. Lorsque les plans et les programmes font partie d'un ensemble hiérarchisé, les États membres, en vue d'éviter une répétition de l'évaluation, tiennent compte du fait qu'elle sera effectuée, conformément à la présente directive, à différents niveaux de l'ensemble hiérarchisé. Afin, entre autres, d'éviter une répétition de l'évaluation, les États membres appliquent l'article 5, paragraphes 2 et 3 ».

B.9.4. L'article 5 de la directive 2001/42/CE, intitulé « Rapport sur les incidences environnementales », dispose :

« 1. Lorsqu'une évaluation environnementale est requise en vertu de l'article 3, paragraphe 1, un rapport sur les incidences environnementales est élaboré, dans lequel les incidences notables probables de la mise en œuvre du plan ou du programme, ainsi que les solutions de substitution raisonnables tenant compte des objectifs et du champ d'application géographique du plan ou du programme, sont identifiées, décrites et évaluées. Les informations requises à cet égard sont énumérées à l'annexe I.

2. Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément au paragraphe 1 contient les informations qui peuvent être raisonnablement exigées, compte tenu des connaissances et des méthodes d'évaluation existantes, du contenu et du degré de précision du plan ou du programme, du stade atteint dans le processus de décision et du fait qu'il peut être préférable d'évaluer certains aspects à d'autres stades de ce processus afin d'éviter une répétition de l'évaluation.

3. Les renseignements utiles concernant les incidences des plans et programmes sur l'environnement obtenus à d'autres niveaux de décision ou en vertu d'autres instruments législatifs communautaires peuvent être utilisés pour fournir les informations énumérées à l'annexe I.

4. Les autorités visées à l'article 6, paragraphe 3, sont consultées lorsqu'il faut décider de l'ampleur et du degré de précision des informations que le rapport sur les incidences environnementales doit contenir ».

B.9.5. L'article 6 de la directive 2001/42/CE, intitulé « Consultations », dispose :

« 1. Le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales élaboré en vertu de l'article 5 sont mis à la disposition des autorités visées au paragraphe 3 du présent article ainsi que du public.

2. Une possibilité réelle est donnée, à un stade précoce, aux autorités visées au paragraphe 3 et au public visé au paragraphe 4 d'exprimer, dans des délais suffisants, leur avis sur le projet de plan ou de programme et le rapport sur les incidences environnementales avant que le plan ou le programme ne soit adopté ou soumis à la procédure législative.

3. Les États membres désignent les autorités qu'il faut consulter et qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes.

4. Les États membres définissent le public aux fins du paragraphe 2, et notamment le public affecté ou susceptible d'être affecté par la prise de décision, ou intéressé par celle-ci, dans les limites de la présente directive, y compris les organisations non gouvernementales concernées, telles que celles qui encouragent la protection de l'environnement et d'autres organisations concernées.

5. Les modalités précises relatives à l'information et à la consultation des autorités et du public sont fixées par les États membres ».

B.9.6. L'article 8 de la directive 2001/42/CE, intitulé « Prise de décision », dispose :

« Le rapport sur les incidences environnementales élaboré conformément à l'article 5, les avis exprimés en vertu de l'article 6 ainsi que les résultats des consultations transfrontières effectuées au titre de l'article 7 sont pris en considération pendant l'élaboration du plan ou programme concerné et avant que ceux-ci ne soient adoptés ou soumis à la procédure législative ».

B.9.7. L'article 13, paragraphe 3, de la directive 2001/42/CE dispose :

« L'obligation prévue à l'article 4, paragraphe 1, s'applique aux plans et programmes dont le premier acte préparatoire formel est postérieur à la date visée au paragraphe 1. Les plans et programmes dont le premier acte préparatoire est antérieur à cette date et qui sont adoptés ou présentés plus de vingt-quatre mois après cette date sont soumis à l'obligation prévue à l'article 4, paragraphe 1, à moins que les États membres ne décident au cas par cas que cela n'est pas possible et n'informent le public de cette décision ».

B.10. Un SOL relève des « plans et programmes » au sens de l'article 2, point a), de la directive 2001/42/CE.

B.11. En ce qui concerne l'abrogation d'un plan ou d'un programme, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé :

« 38. À cet égard, il n'est pas exclu que l'abrogation, partielle ou totale, d'un plan ou d'un programme soit susceptible d'avoir des effets notables sur l'environnement, puisqu'elle peut comporter une modification de la planification envisagée sur les territoires concernés.

39. Ainsi, un acte d'abrogation peut produire des effets notables sur l'environnement car [...] un tel acte comporte nécessairement une modification du cadre juridique de référence et altère, par conséquent, les incidences environnementales qui avaient été, le cas échéant, évaluées selon la procédure prévue par la directive 2001/42.

40. À cet égard, il y a lieu de rappeler que, lorsqu'ils procèdent à la rédaction d'un rapport sur les incidences environnementales au sens de l'article 5, paragraphe 1, de cette directive, les États membres doivent prendre en considération, notamment, les informations concernant « les aspects pertinents de la situation environnementale ainsi que son évolution probable si le plan ou programme n'est pas mis en œuvre », au sens de l'annexe I, sous b), de ladite directive. Dès lors, dans la mesure où l'abrogation d'un plan ou d'un programme peut modifier la situation environnementale examinée lors de l'adoption de l'acte qui doit être abrogé, elle doit être prise en considération en vue d'un contrôle de ses éventuelles incidences ultérieures sur l'environnement.

41. Il s'ensuit que, compte tenu des caractéristiques et des effets des actes d'abrogation dudit plan ou dudit programme, il serait contraire aux objectifs poursuivis par le législateur de l'Union, et de nature à porter atteinte, en partie, à l'effet utile de la directive 2001/42, de considérer ces actes comme exclus du champ d'application de celle-ci » (CJUE, 22 mars 2012, C-567/10, Inter-Environnement Bruxelles et autres).

B.12. Par conséquent, la circonstance que l'article 2, point a), de la directive 2001/42/CE ne vise expressément que l'élaboration et la modification d'un plan - et non son abrogation - n'empêche pas que cette disposition soit interprétée comme signifiant que la procédure d'abrogation de plein droit d'un SOL telle qu'elle est organisée par l'article D.II.66, § 4, du CoDT entre, en principe, dans le champ d'application de cette directive.

B.13. En outre, il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne que la modification d'un plan ou d'un programme peut entrer dans le champ d'application de la directive 2001/42/CE, même si le plan qui est modifié a été adopté avant l'entrée en vigueur de cette directive (CJUE, 10 septembre 2015, C-473/14, Dimos Kropias Attikis, point 56).

Cela vaut également pour l'abrogation d'un plan ou d'un programme adopté avant l'entrée en vigueur de la directive 2001/42/CE, dès lors que la modification d'un plan ou d'un programme suppose nécessairement d'abroger une partie de l'ancien plan ou programme afin de la remplacer par le nouveau plan ou programme.

B.14. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement wallon, l'abrogation d'un plan ou d'un programme, tel que le SOL en cause, définit le cadre dans lequel la mise en œuvre de projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE peut être autorisée à l'avenir, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE, puisque, comme il est dit en B.11, cette abrogation modifie dès

son entrée en vigueur le cadre juridique de référence. C'est à l'aune de ce cadre de référence que les autorisations administratives portant sur ces projets, en particulier les permis d'urbanisme et les certificats d'urbanisme n° 2, seront délivrées.

B.15.1. La procédure d'abrogation de plein droit décrite par l'article D.II.66, § 4, du CoDT ne contient pas d'obligation d'élaborer un rapport sur les incidences environnementales.

Elle n'inclut donc pas une évaluation environnementale conforme aux articles 3 à 6 de la directive 2001/42/CE.

B.15.2. Ce constat ne suffit cependant pas pour conclure que la disposition en cause serait incompatible avec cette directive.

En effet, l'abrogation de plein droit des plans visés par l'article D.II.66, § 4, du CoDT pourrait ne concerner qu'une « petite zone au niveau local » au sens de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42/CE ou n'être considérée que comme « mineure » au sens de cette même disposition. Dans ces cas, l'abrogation de plein droit d'un de ces plans pourrait ne pas devoir être soumise à une évaluation environnementale au sens de cette directive, pour autant que la Région wallonne établisse qu'une telle abrogation n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Pour ce faire, la Région wallonne devrait, soit procéder à un « examen au cas par cas », soit déterminer des « types » de SOL ou combiner ces deux approches. Dans les trois cas, elle devrait tenir compte des critères pertinents fixés à l'annexe II de la directive (article 3, paragraphe 5, de la directive 2001/42/CE) et consulter les autorités qui, compte tenu de leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales des effets de cette abrogation (article 3, paragraphe 6, de la directive 2001/42/CE, lu en combinaison avec l'article 6, paragraphe 3, de la même directive).

Les critères qui doivent être pris en considération en application de l'annexe II de la directive 2001/42/CE sont :

« 1. Les caractéristiques des plans et programmes, notamment :

- la mesure dans laquelle le plan ou programme concerné définit un cadre pour d'autres projets ou activités, en ce qui concerne la localisation, la nature, la taille et les conditions de fonctionnement ou par une allocation de ressources,
- la mesure dans laquelle un plan ou un programme influence d'autres plans ou programmes, y compris ceux qui font partie d'un ensemble hiérarchisé,
- l'adéquation entre le plan ou le programme et l'intégration des considérations environnementales, en vue, notamment de promouvoir un développement durable,
- les problèmes environnementaux liés au plan ou au programme,

- l'adéquation entre le plan ou le programme et la mise en œuvre de la législation communautaire relative à l'environnement (par exemple les plans et programmes touchant à la gestion des déchets et à la protection de l'eau).

2. Caractéristiques des incidences et de la zone susceptible d'être touchée, notamment:

- la probabilité, la durée, la fréquence et le caractère réversible des incidences,
- le caractère cumulatif des incidences,
- la nature transfrontière des incidences,
- les risques pour la santé humaine ou pour l'environnement (à cause d'accidents, par exemple),
- la magnitude et l'étendue spatiale géographique des incidences (zone géographique et taille de la population susceptible d'être touchée),
- la valeur et la vulnérabilité de la zone susceptible d'être touchée, en raison :
 - de caractéristiques naturelles ou d'un patrimoine culturel particuliers,
 - d'un dépassement des normes de qualité environnementales ou des valeurs limites,
 - de l'exploitation intensive des sols,
 - les incidences pour des zones ou des paysages jouissant d'un statut de protection reconnu au niveau national, communautaire ou international ».

B.15.3. Or, l'article D.II.66, § 4, du CoDT n'habilite pas les autorités compétentes à vérifier si les plans visés sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, de sorte qu'elles ne peuvent procéder à « un examen au cas par cas ».

B.15.4. Le Gouvernement wallon soutient toutefois que le législateur décrétoal a procédé à un examen global en estimant implicitement que l'ensemble des plans visés par l'article D.II.66, § 4, du CoDT constituait des plans ou des programmes qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local ou apportait des modifications mineures de plans et programmes visés à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE. Il aurait ensuite vérifié si ce « type » de plans et programmes était susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

B.15.5. La Cour de justice de l'Union européenne a jugé que la notion de petite zone ne pouvait être comprise « que comme visant un élément purement quantitatif, à savoir la superficie de la zone concernée par le plan ou par le programme visé à l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42, indépendamment des incidences sur l'environnement » (CJUE, 21 décembre 2016, C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus, point 72).

Selon la Cour de Justice, « il y a lieu de constater que, par l'emploi de l'expression ' petites zones au niveau local ', d'une part, le législateur de l'Union a entendu prendre comme référence le cadre du ressort territorial de l'autorité locale qui a élaboré et/ou adopté le plan ou le programme concerné. D'autre part, dans la mesure où le critère de l'utilisation de ' petites zones ' doit être rempli en sus de celui de la détermination au niveau local, la zone concernée doit représenter, proportionnellement à ce ressort territorial, une faible taille » (CJUE, 21 décembre 2016, C-444/15, Associazione Italia Nostra Onlus, point 73).

B.15.6. Rien ne permet toutefois de comprendre, en l'espèce, pour quelle raison il faudrait estimer que l'ensemble des plans visés par l'article D.II.66, § 4, du CoDT détermine l'utilisation de petites zones au niveau local ou apporte des modifications mineures à d'autres plans et programmes visés à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE.

Le Gouvernement wallon n'explique pas non plus pourquoi les SOL adoptés en vertu de l'article D.II.12 du CoDT, doivent, quant à eux, faire l'objet d'un examen au cas par cas afin de savoir s'ils déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local ou des modifications

mineures de plans et programmes visés à l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2001/42/CE tandis que les plans visés par l'article D.II.66, § 4, du CoDT, devenus des SOL en vertu de l'article D.II.66, § 1er, du même Code, ont par principe reçu l'une de ces deux qualifications. Rien n'indique que les SOL de la seconde catégorie seraient davantage susceptibles de porter sur des zones géographiques plus petites ou de contenir des modifications moins importantes que les SOL de la première catégorie. Les SOL des deux catégories sont, en outre, dotés des mêmes effets juridiques.

De surcroît, s'il est vrai que le législateur décrétoal wallon a pris en considération l'ensemble hiérarchisé de plans d'aménagement dont faisaient partie les plans visés par l'article D.II.66, § 4, du CoDT, il n'a pas tenté de déterminer si les autres plans applicables avaient fait l'objet d'une évaluation environnementale et n'a pas pris en considération les interactions entre les SOL abrogés de plein droit et les autres plans.

Il ressort des travaux préparatoires, cités en B.4.4, que le législateur décrétoal n'a eu égard à aucun autre critère énuméré par l'annexe II de la directive 2001/42/CE, à l'exception de la magnitude et de l'étendue spatiale géographique des incidences.

Il ne ressort pas davantage des travaux préparatoires que les parlementaires disposaient des avis rendus par les autorités qui, étant donné leur responsabilité spécifique en matière d'environnement, sont susceptibles d'être concernées par les incidences environnementales de la mise en œuvre de plans et de programmes. Contrairement à ce que prétend le Gouvernement wallon, le constat selon lequel la Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des transports n'a formulé aucune remarque ne saurait remettre en cause cette conclusion dès lors qu'il s'agit d'une des commissions du Parlement wallon.

B.15.7. Il s'ensuit que le législateur décrétoal wallon ne pouvait pas considérer que les plans visés par l'article D.II.66, § 4, du CoDT, constituent un « type » de plans et programmes visés à l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42/CE qui, dans son ensemble, détermine l'utilisation de petites zones au niveau local ou opère des modifications mineures de plans et programmes visés à l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42/CE et n'est pas susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

B.16. Il ressort de ce qui précède que l'article D.II.66, § 4, du CoDT est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 3 à 6 de la directive 2001/42/CE, en ce qu'il exempte l'abrogation de plein droit des plans qu'il vise d'une évaluation environnementale au sens de l'article 2, point b), de cette directive.

B.17. L'examen de la compatibilité de la disposition en cause avec l'article 23 de la Constitution n'est pas susceptible de conduire à un constat de violation plus étendu.

Décision
Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article D.II.66, § 4, du Code wallon du développement territorial viole les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison 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 », en ce qu'il exempte l'abrogation de plein droit des plans qu'il vise d'une évaluation environnementale au sens de l'article 2, point b), de cette directive.

NDLR : [COMMUNIQUÉ DE PRESSE](#)

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 20 mai 2021.

Le greffier, Le président,

P.-Y. Dutilleux F. Daoût