

Numéro du rôle : 4540
Arrêt n° 120/2009 du 16 juillet 2009

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 70, alinéa 1er, du décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 relatif aux déchets, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 187.140 du 16 octobre 2008 en cause de (1) Michel Tillieut et l'ASBL « Association des habitants de Louvain-la-Neuve » et (2) Willy Grégoire contre la Région wallonne, partie intervenante : la SA « Propreté, Assainissement, Gestion de l'Environnement » (actuellement la SA « Shanks »), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 24 octobre 2008, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 70, alinéa 1er, du décret du Conseil régional wallon du 27 juin 1996 sur les déchets viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution pris séparément ou conjointement avec l'article 23 de la Constitution, dans la mesure où les communes et les riverains des sites qui font l'objet d'une demande de permis de bâtir ou d'exploiter un centre d'enfouissement technique basée sur cette disposition transitoire, ne sont entendus, dans le but de proposer des alternatives au projet initial, notamment quant à sa localisation, que pour les projets envisagés par des personnes de droit public, alors qu'en vertu des articles 25 et 26 du décret du 27 juin 1996 précité, les communes et les riverains d'un futur centre d'enfouissement technique inclus dans le projet de plan des C.E.T., peuvent, en toute hypothèse, que ce soit dans le cadre de l'étude des incidences ou dans le cadre de la procédure de révision des plans de secteur, émettre des critiques sur l'opportunité du site qui les concerne par rapport aux autres sites retenus ou à d'autres sites possibles ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Michel Tillieut, demeurant à 1348 Ottignies-Louvain-la-Neuve, Vieux chemin de Namur 18, l'ASBL « Association des habitants de Louvain-la-Neuve », dont le siège social est établi à 1348 Louvain-la-Neuve, Scavée du Biéreau 3, et Willy Grégoire, demeurant à 1490 Court-Saint-Etienne, Clos de Profondval 20;

- la SA « Shanks » (anciennement dénommée la SA « Propreté, Assainissement, Gestion de l'Environnement »), dont le siège social est établi à 1435 Mont-Saint-Guibert, rue Edouard Belin 3/1;

- le Gouvernement wallon.

A l'audience publique du 2 juin 2009 :

- ont comparu :

- . Me J. Sambon, avocat au barreau de Bruxelles, pour Michel Tillieut, l'ASBL « Association des habitants de Louvain-la-Neuve » et Willy Grégoire;

- . Me F. Haumont, avocat au barreau de Bruxelles, pour la SA « Shanks »;

- . Me P. Moërynck, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me E. Orban de Xivry et Me J.-F. Cartuyvels, avocats au barreau de Marche-en-Famenne, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs P. Martens et T. Merckx-Van Goey 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 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 Conseil d'Etat poursuivent l'annulation des articles 2 à 75 de l'arrêté ministériel du 16 décembre 1998 autorisant la SA « Shanks » (anciennement SA « Page ») à poursuivre l'exploitation d'un centre d'enfouissement technique (ci-après : « C.E.T. ») de classe 2 à Mont-Saint-Guibert.

Les requérants devant le Conseil d'Etat soutiennent notamment que la disposition transitoire prévue à l'article 70 du décret wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets, et qui est au fondement de l'arrêté litigieux, violerait les articles 10 et 11 de la Constitution si elle devait être interprétée comme permettant l'implantation et l'exploitation de ce C.E.T., indépendamment de toute planification des sites de gestion des déchets. Cet article 70 régit l'octroi d'autorisations et de permis relatifs aux C.E.T. jusqu'à l'entrée en vigueur du plan des C.E.T.

Après avoir souligné que les articles 25 et 26 du décret du 27 juin 1996 précité fixent les garanties procédurales à respecter au cours de l'élaboration du plan des C.E.T., le Conseil d'Etat relève qu'en vertu de l'article 70, alinéa 1er, du décret du 27 juin 1996, la procédure de délivrance d'un permis d'urbanisme ne prévoit une consultation publique antérieure à l'étude d'incidences que lorsqu'il s'agit d'un projet envisagé par des personnes morales de droit public. Il s'ensuit que, en ce qui concerne l'implantation ou l'exploitation d'un centre d'enfouissement technique, il existe une différence de traitement entre, d'une part, les communes et les riverains d'un futur C.E.T. visé par le projet de plan des C.E.T., qui sont entendus dans le cadre de l'étude des incidences, ainsi que dans le cadre de la procédure de révision des plans de secteur et qui peuvent émettre, à cette occasion, des critiques sur l'opportunité de la localisation du site par rapport aux autres sites retenus ou envisagés, et, d'autre part, les communes et les riverains des sites qui font l'objet d'une demande de permis de bâtir ou d'exploiter un C.E.T., dans le cadre de la procédure transitoire prévue par l'article 70, alinéa 1er, du décret du 27 juin 1996, qui ne sont entendus dans le but de proposer des solutions de rechange au projet initial, notamment quant à sa localisation, que pour les projets envisagés par des personnes de droit public. Or, en l'espèce, la demande donnant lieu à l'acte attaqué émane d'une personne de droit privé.

Le Conseil d'Etat estime dès lors nécessaire de poser la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

Position des parties requérantes devant le Conseil d'Etat

A.1. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat rappellent, dans un premier temps, que la directive 75/442/CEE relative aux déchets, le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets et le décret du 27 juin

1996 précité consacrent les principes de la planification et de l'autorisation administrative pour les installations de gestion des déchets.

Elles estiment, par ailleurs, que la question préjudicielle est pertinente bien que le permis du 16 décembre 1998, attaqué devant le Conseil d'Etat, ait été abrogé par un arrêté ministériel du 10 mai 2004 octroyant un nouveau permis à la SA « Shanks ». En effet, un recours en annulation a été introduit contre cet arrêté ministériel. Il s'ensuit que, si ce recours aboutit, il emportera l'annulation du permis du 10 mai 2004, ce qui aura pour conséquence que le permis du 16 décembre 1998 sera censé n'avoir jamais été abrogé.

A.2. Les situations visées dans la question préjudicielle sont suffisamment comparables, même si la planification porte sur des sites alors que la disposition en cause concerne des projets. En effet, l'implantation et l'exploitation d'une décharge contrôlée ou d'un C.E.T. ont toujours été soumises à la planification environnementale et spatiale et aux garanties procédurales qui y sont liées.

A.3. Lors de l'élaboration d'un plan de C.E.T., tout intéressé peut débattre, lors d'enquêtes publiques *ad hoc*, de la destination d'un site à un C.E.T. Tel est le cas lors de l'enquête publique relative à l'élaboration ou à la modification des plans de secteur, tout comme lors de l'enquête publique sur le plan des C.E.T. En revanche, la disposition en cause autorise l'implantation de C.E.T. sans aucune consultation populaire qui permettrait aux riverains de contester le choix du site.

Ce faisant, le législateur déroge tout autant au régime antérieur à l'entrée en vigueur du décret en cause. En effet, en vertu du décret du 5 juillet 1985, l'autorisation d'implanter et d'exploiter une décharge contrôlée ne pouvait être délivrée que dans le respect, d'une part, du plan de gestion des déchets et, d'autre part, des affectations définies au plan de secteur.

Il est vrai que l'ancien article 185 du CWATUP (le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine) précisait, en ce qui concerne les plans de secteur, que les constructions de service public et d'équipements communautaires pouvaient être admises en dehors des zones qui leur sont plus spécialement réservées, dans une mesure compatible avec la destination générale de la zone considérée et son caractère architectural. Néanmoins, ce n'est qu'à l'occasion de l'adoption du décret en cause que le législateur a affirmé le caractère de service public des C.E.T. Auparavant, l'exploitation d'une décharge par une personne privée devait être considérée comme une opération lucrative à finalité économique. Elle ne pouvait davantage être considérée comme une construction d'équipements communautaires, compte tenu de l'interprétation restrictive qu'il convient de donner à cette notion.

S'il est légitime de prévoir une disposition transitoire dans l'attente de l'élaboration du plan des C.E.T., il n'est cependant pas compréhensible que le régime transitoire déroge à toutes les balises du régime juridique antérieur.

A.4. Le régime mis en place n'est, de surcroît, nullement justifié, et ce, bien que l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat eût souligné le risque qu'il y avait à prévoir une disposition pouvant s'interpréter comme permettant, avant l'adoption du plan des C.E.T., d'octroyer des autorisations d'implantation ou d'exploitation des C.E.T. en des endroits auxquels, en l'état des textes en vigueur, de telles installations ne pouvaient être admises.

A.5. La disposition en cause n'a pas davantage une portée limitée. En effet, l'obligation que le C.E.T. concerné par la demande d'autorisation soit situé en zone industrielle, agricole ou d'extraction reprend toutes les hypothèses où un C.E.T. pourrait être autorisé.

A.6. Il s'ensuit une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, ainsi que de l'article 23 de la Constitution, qui impose aux autorités publiques un devoir d'intervention en matière de protection de l'environnement et édicte une règle de *standstill*.

Position de la Région wallonne

A.7. A titre liminaire, la Région wallonne rappelle les faits de la cause et souligne que le 10 mai 2004, l'exploitant de la décharge concernée a obtenu un nouveau permis unique visant notamment à étendre la capacité d'accueil du C.E.T. en cause.

Ce permis abroge le permis précédent, qui fait l'objet de la procédure devant le Conseil d'Etat au cours de laquelle la question préjudicielle a été posée. Le permis du 10 mai 2004 fait toutefois également l'objet d'une procédure en annulation devant le Conseil d'Etat.

A.8. La disposition en cause est une disposition transitoire, applicable jusqu'à l'entrée en vigueur du plan des C.E.T. Elle ne concerne, par ailleurs, que certains terrains classés en zone industrielle, agricole ou d'extraction au sens des plans de secteur. Elle est enfin limitée aux seules demandes d'implanter et d'exploiter des C.E.T. et aux seules demandes de permis de bâtir ayant été déclarées recevables avant le 27 juin 1996.

Par ailleurs, il importe de rappeler que le décret en cause érige en service public l'implantation et l'exploitation des C.E.T. autres que ceux destinés à l'usage exclusif d'un producteur de déchets.

A.9. Selon la Région wallonne, les anciens articles 185 et 187 du CWATUP s'appliquaient à la date d'entrée en vigueur du décret en cause. Ces dispositions permettaient, sous certaines conditions, des constructions de services publics et d'équipements communautaires en dehors des zones qui leur étaient spécialement réservées, et l'exploitation d'établissements dangereux même si cette activité ne correspondait pas aux prescriptions du plan de secteur. Il s'ensuit que la disposition en cause ne supprime pas une garantie procédurale existante.

Il convient, par conséquent, de comparer les régimes juridiques applicables, d'une part, à la demande de permis fondée sur la disposition en cause et, d'autre part, à la demande de permis qui fait l'objet d'une décision postérieure à la date d'entrée en vigueur du plan des C.E.T. Or, il résulte de cette comparaison que la demande de permis concernant un site répertorié dans le plan des C.E.T. obéit à un régime procédural allégé par rapport à la demande de permis fondée sur la disposition en cause. En effet, l'article 26, § 4, du décret en cause dispense en principe la demande de permis dont l'objet est conforme à l'affectation retenue pour ce site par le plan des C.E.T. de l'application des dispositions du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne.

A.10. La Région wallonne souligne encore que la Cour a admis, à plusieurs reprises, la constitutionnalité de dispositions transitoires.

En l'espèce, dès lors qu'il érigeait, au rang de service public, l'implantation et l'exploitation des C.E.T. autres que ceux destinés à l'usage exclusif d'un producteur de déchets, le législateur décretaal wallon pouvait légitimement prévoir une disposition transitoire afin de garantir le principe de continuité du service public. Le législateur décretaal aurait été incohérent s'il n'avait pas prévu de mécanisme permettant l'octroi d'un permis dans l'attente de l'adoption du plan des C.E.T. En outre, le mécanisme transitoire en cause permet aux exploitants, et plus particulièrement à ceux d'entre eux qui ont déjà investi dans l'aménagement d'un C.E.T., de poursuivre leurs activités dans le respect de la santé publique et de l'environnement.

La Cour de justice a, elle-même, jugé que la directive 75/442/CEE, modifiée par la directive 91/156/CEE, ne s'oppose pas à ce qu'un Etat membre qui n'a pas adopté, dans le délai prévu, un plan de gestion des déchets délivre des autorisations individuelles d'exploitation.

A.11. Enfin, la demande de permis fondée sur la disposition en cause ne lie pas complètement l'autorité en ce qui concerne sa localisation. Non seulement les communes intéressées et les riverains sont autorisés à formuler des observations au cours de l'enquête publique, même en termes de localisation, mais en outre, l'autorité compétente n'est pas tenue d'accepter la demande qui répondrait aux conditions fixées dans la disposition en cause.

Position de la SA « Shanks »

A.12. A titre principal, la partie intervenante devant le Conseil d'Etat estime que la question préjudicielle n'est pas pertinente. En effet, l'acte administratif attaqué devant le Conseil d'Etat a disparu de l'ordonnancement juridique puisqu'il a été abrogé par le nouveau permis octroyé à cette partie le 10 mai 2004.

Il est vrai que ce nouveau permis fait l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat. Cependant, dans son arrêt relatif à la demande de suspension, le Conseil d'Etat a considéré comme non sérieux le moyen tiré de l'inconstitutionnalité de l'article 70, alinéa 2, du décret en cause.

A.13. A titre subsidiaire, il y aurait lieu de considérer les situations visées par la question préjudicielle comme non suffisamment comparables.

En effet, la question préjudicielle compare, d'une part, une demande de permis portant sur un projet précis exposé de façon très détaillée dans le dossier introduit par le demandeur qui, s'il y est fait droit, permet la réalisation du projet, et, d'autre part, une proposition de site en vue d'être inscrit au plan des C.E.T., cette inscription n'ouvrant pas le droit à la réalisation du projet et n'impliquant aucun projet précis, si ce n'est la catégorie de déchets susceptibles d'y être un jour déversés. Si la proposition de site est retenue, cette décision ne se traduira que par une affectation du sol dont rien ne démontre qu'elle sera un jour mise en œuvre.

En outre, les riverains et les communes comparées dans la question préjudicielle sont dans des situations radicalement différentes en termes de contexte. Dans le premier cas, ils sont concernés par une situation transitoire limitée. En effet, seules les demandes de permis déclarées recevables avant l'adoption du décret en cause sont visées. Selon la partie intervenante devant le Conseil d'Etat, ces demandes seraient au nombre de deux. Dans l'autre cas, les riverains et les communes sont concernés par une situation juridique nouvelle, issue des articles 25 et 26 du décret en cause.

Cette distinction est inhérente à toute modification normative et la comparaison de la situation des justiciables avant et après la mise en œuvre de cette nouvelle législation ne saurait donc être considérée comme pertinente.

A.14. A titre encore plus subsidiaire, la partie intervenante devant le Conseil d'Etat estime que les communes et les riverains d'un site pour lequel est introduite une demande de permis sur la base de la disposition en cause bénéficient d'un ensemble de garanties procédurales qui leur assurent une protection similaire, voire plus favorable, par rapport à celle dont jouissent les communes et les riverains d'un futur C.E.T. inclus dans le projet de plan des C.E.T.

Dans les deux cas, il y a étude d'incidences, enquête publique, avis de la Commission régionale de l'aménagement du territoire, du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable et réunion de concertation. A toutes ces étapes, il est permis tant aux riverains d'un projet qu'à la commune concernée de faire entendre leur point de vue à propos de la localisation du site.

En outre, l'étude d'incidences sur le projet de plan des C.E.T. se fait sur des données qui, très souvent, sont plus succinctes que celles que l'on peut trouver dans le dossier de demande de permis. Ces données ne portent en effet que sur le site et non sur le projet concret de C.E.T. Par ailleurs, dans sa version applicable au litige pendant devant le Conseil d'Etat, le décret en cause prévoit que les demandes d'autorisation d'implanter et d'exploiter un site répertorié dans le plan des C.E.T. et destiné à accueillir des déchets autres qu'inertes et les demandes de permis de bâtir concernant un tel site sont en principe dispensées de l'application des dispositions du décret du 11 septembre 1985 précité dans la mesure où leur objet est conforme à l'affectation retenue pour ce site par le plan. Enfin, les riverains et les communes ne sont pas consultés avant l'étude d'incidences, dans le cadre de l'élaboration du plan des C.E.T., et ce, qu'il s'agisse de sites proposés par des personnes publiques ou privées.

A.15. A titre infiniment subsidiaire, la différence de traitement soulevée dans la question préjudicielle devrait être considérée comme fondée sur un critère objectif et comme raisonnablement justifiée.

En adoptant la disposition en cause, le législateur décretaal wallon a entendu éviter la rigueur excessive d'une entrée en vigueur immédiate des autres dispositions du décret en cause à l'égard des demandes déjà introduites. Raisonner autrement reviendrait à admettre qu'aucun permis visant un C.E.T ne pouvait être délivré tant que la planification spatiale visée aux articles 24 et 25 du décret en cause n'avait pas été mise en place. Un tel raisonnement est non seulement irresponsable, puisqu'il implique l'impossibilité de gérer l'ensemble des déchets produits, mais justifie en outre, à lui seul, la prétendue différence de traitement. A l'époque de l'adoption du permis attaqué devant le Conseil d'Etat, le C.E.T. de Mont-Saint-Guibert était l'exutoire des poubelles d'un quart de la population totale du pays.

Il était d'autant plus légitime de prévoir une disposition transitoire que le législateur décretaal wallon avait érigé en service public l'implantation et l'exploitation des C.E.T. autres que ceux destinés à l'usage exclusif du producteur de déchets et qu'il couplait cette opération avec la mise sur pied d'une planologie spatiale des C.E.T.

Enfin, la mesure transitoire en cause présente un caractère limité, contrôlé et prévisible puisqu'elle laisse à l'autorité compétente l'entière liberté de refuser ou d'accorder l'autorisation sollicitée, éventuellement sur la base de considérations liées à la localisation, et qu'elle ne concerne que les demandes d'autorisation et de permis de bâtir ayant été déclarées recevables avant l'adoption du décret en cause, qu'elle n'est destinée à s'appliquer que jusqu'à l'entrée en vigueur du plan des C.E.T et qu'elle est limitée aux seuls sites classés en zone industrielle, agricole ou d'extraction.

- B -

B.1. Tel qu'il était applicable avant sa modification par le décret du 11 mars 1999, l'article 70, alinéa 1er, du décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 relatif aux déchets disposait :

« Aussi longtemps que le plan des centres d'enfouissement technique visé à l'article 24, § 2, n'est pas entré en vigueur, les demandes d'autorisation au sens de l'article 11 d'implanter et d'exploiter des centres d'enfouissement technique et les demandes de permis de bâtir au sens de l'article 41, § 1er, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ayant été déclarées recevables avant l'adoption du présent décret par le Parlement, peuvent donner lieu à autorisation dans les zones industrielle, agricole, d'extraction, telles que ces zones sont définies aux articles 172, 176 et 182 du même Code ».

B.2.1. Cet article était une disposition transitoire qui permettait, à titre temporaire, jusqu'à l'entrée en vigueur du plan des centres d'enfouissement technique (ci-après : C.E.T.), que les demandes pendantes fassent l'objet d'autorisations d'implantation ou d'exploitation.

Dans l'interprétation du Conseil d'Etat, la procédure de délivrance de telles autorisations devait respecter les garanties prévues par le décret du 11 septembre 1985 organisant

l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne. Une étude des incidences sur l'environnement et une enquête publique devaient ainsi être réalisées.

B.2.2. En vertu des articles 13 et 14 du décret du 11 septembre 1985 précité, le contenu et les modalités de l'étude d'incidences sont établis en fonction de l'importance et de la nature des incidences du projet sur l'environnement. Les informations à fournir par le maître de l'ouvrage dans le cadre de cette étude comportent en tout cas une description du projet comportant des informations relatives à son site, à sa conception et à ses dimensions, les données nécessaires pour identifier ou évaluer les effets principaux que le projet pourrait avoir sur l'environnement, une description des mesures envisagées pour éviter et réduire des effets négatifs importants, et, si possible, y remédier, ainsi qu'un résumé non technique des rubriques précédentes.

Après la réalisation de l'étude d'incidences sur l'environnement, il est procédé à une enquête publique (article 15). Les articles 26 à 34 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 10 décembre 1987 « portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne » règlent la procédure à cet égard.

Tout intéressé peut, dans un certain délai, adresser ses réclamations et observations écrites à l'autorité compétente (article 29). Pour autant que le nombre de personnes ayant introduit des réclamations soit d'au moins vingt-cinq, une réunion de concertation doit être organisée (article 31). Par ailleurs, les avis du Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable et de la Commission consultative d'aménagement du territoire doivent être recueillis (article 27).

B.2.3. Tel qu'il était applicable à l'époque, l'article 12, § 2, du même décret prévoyait, de surcroît, une consultation du public antérieure à la réalisation de l'étude d'incidences pour certains types de projets. Cet article disposait en effet :

« Pour les projets soumis à autorisation et envisagés par des personnes de droit public, l'étude d'incidences est précédée d'une phase de consultation du public. L'Exécutif détermine

les modalités de cette consultation et les mesures destinées à en informer préalablement le public.

Le but de cette phase est de susciter l'apparition d'alternative au projet initial. Ces alternatives pourront viser la localisation, la technique d'exécution, les méthodes de résolution du problème, la finalité même du projet. Ces alternatives seront communiquées à la personne chargée de l'étude, selon une procédure que l'Exécutif arrête.

L'Exécutif pourra déroger à cet article à l'égard des entreprises publiques exerçant leur activité en concurrence avec des personnes de droit privé ».

B.3.1. Le plan des C.E.T. a été adopté par un arrêté du Gouvernement wallon du 1er avril 1999, publié au *Moniteur belge* du 13 juillet 1999.

B.3.2. Le processus d'élaboration du plan des C.E.T. est défini aux articles 24 à 26 du décret du 27 juin 1996.

L'article 24, § 2, charge le Gouvernement d'établir un plan des C.E.T. qui comporte les sites susceptibles d'être affectés à l'implantation et à l'exploitation des C.E.T., à l'exception des centres d'enfouissement réservés à l'usage exclusif du producteur de déchets. Aucun C.E.T. autre que destiné à l'usage exclusif du producteur de déchets ne peut être autorisé en dehors de ceux prévus par le plan des C.E.T.

En vertu de l'article 25, § 2, le projet de plan des C.E.T. est soumis à une étude des incidences sur l'environnement. Cette étude est réalisée par une des personnes agréées en vertu de l'article 11 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne. Les informations fournies dans l'étude d'incidences portent au minimum sur les éléments visés à l'article 14 dudit décret.

Par la suite, le Gouvernement arrête provisoirement le plan des C.E.T. ainsi que la modification des plans de secteur visés. Le plan ainsi arrêté et l'étude d'incidences sont soumis à enquête publique. Après la clôture de l'enquête publique, le Gouvernement recueille encore l'avis de la Commission régionale de l'aménagement du territoire et du Conseil wallon

de l'environnement pour le développement durable avant d'arrêter définitivement le plan des C.E.T.

L'article 26, § 4, du décret en cause dispose :

« Les demandes d'implanter et d'exploiter au sens de l'article 11 et les demandes de permis de bâtir au sens de l'article 41, § 1er, du CWATUP, concernant un site répertorié dans le plan des centres d'enfouissement technique et destinés à accueillir des déchets autres qu'inertes sont dispensées de l'application des dispositions du décret du 11 septembre 1985 [précité] dans la mesure où leur objet est conforme à l'affectation retenue pour ledit site par ledit plan. Une mise à jour de l'étude doit toutefois être réalisée dans le cadre de la procédure d'autorisation si les demandes susvisées sont introduites dans un délai supérieur à cinq ans après l'adoption du plan des centres d'enfouissement technique et si des modifications sont intervenues depuis la réalisation de l'étude des incidences qui accroissent l'incidence de l'implantation et de l'exploitation du centre d'enfouissement technique sur l'environnement. [...] ».

B.4.1. Le Conseil d'Etat interroge la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 23 de la Constitution, de l'article 70, alinéa 1er, du décret en cause en ce qu'il ne permet pas aux communes et riverains des sites qui font l'objet d'une demande de permis de bâtir ou d'exploiter un C.E.T. d'être entendus, dans le but de proposer « des alternatives » au projet initial, notamment quant à sa localisation, sauf si ce projet est envisagé par des personnes de droit public, alors que les communes et riverains d'un futur C.E.T. inclus dans un projet de plan des C.E.T. peuvent, en toute hypothèse, dans le cadre de l'étude des incidences ou de la procédure de révision des plans de secteur, émettre des critiques sur le choix du site qui les concerne par rapport à d'autres sites retenus ou envisageables.

La question préjudicielle invite donc la Cour à se prononcer sur les garanties procédurales différentes dont bénéficient, d'une part, les personnes concernées par l'élaboration d'un plan des C.E.T. et, d'autre part, les personnes concernées par la délivrance d'une autorisation en application de la disposition en cause. Le Conseil d'Etat interroge plus particulièrement la Cour sur l'impossibilité, dans ce dernier cas, de contester la localisation du site retenu dans le projet initial.

B.4.2. La partie intervenante devant le Conseil d'Etat soutient que la question préjudicielle est irrecevable au motif que la réponse à cette question n'est pas indispensable pour le traitement du litige au fond. En effet, le permis qui fait l'objet de la procédure devant le Conseil d'Etat a été abrogé par un arrêté ministériel du 10 mai 2004 octroyant à cette même partie un permis unique visant à étendre la capacité d'accueil du C.E.T. en cause.

Un recours en annulation contre l'arrêté ministériel du 10 mai 2004 est actuellement pendant devant le Conseil d'Etat. Il s'ensuit qu'en cas d'annulation, le permis visé par le premier recours en annulation n'aurait jamais cessé d'être en vigueur. La question préjudicielle demeure, dans ces conditions, pertinente pour la solution du litige.

B.4.3. L'exception est rejetée.

B.5.1. L'article 6, paragraphe 4, de la Convention « sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement », signée à Aarhus le 25 juin 1998, dispose :

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

Cette Convention est entrée en vigueur dans l'ordre juridique international le 30 octobre 2001. Elle a été ratifiée par la Belgique le 21 janvier 2003. La Région wallonne y avait donné son assentiment par un décret du 13 juin 2002.

B.5.2. Tel qu'il a été inséré par la directive 2003/35/CE, l'article 6, paragraphe 4, de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement dispose :

« À un stade précoce de la procédure, le public concerné se voit donner des possibilités effectives de participer au processus décisionnel en matière d'environnement visé à l'article 2, paragraphe 2, et, à cet effet, il est habilité à adresser des observations et des avis, lorsque toutes les options sont envisageables, à l'autorité ou aux autorités compétentes avant que la décision concernant la demande d'autorisation ne soit prise ».

Les Etats membres étaient tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette disposition au plus tard le 25 juin 2005.

B.5.3. Compte tenu de leur date d'entrée en vigueur dans l'ordre juridique interne, ces dispositions ne sont pas applicables au litige pendant devant le Conseil d'Etat. La Cour n'a donc pas à les prendre en considération dans son examen de la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11, lus ou non en combinaison avec l'article 23, de la Constitution.

B.6. Pour apprécier la compatibilité d'une norme avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour examine en premier lieu si les catégories de personnes entre lesquelles une inégalité est alléguée sont suffisamment comparables.

B.7. Contrairement à ce que soutient la partie intervenante devant le Conseil d'Etat, les deux catégories de riverains et de communes visées dans la question préjudicielle sont suffisamment comparables. Les uns et les autres sont, en effet, directement concernés par l'implantation et l'exploitation d'un C.E.T.

Il est vrai que la procédure visée aux articles 25 et 26 du décret en cause intervient à un stade antérieur à la délivrance du permis de bâtir ou d'exploiter un C.E.T. Néanmoins, un lien direct existe entre les garanties procédurales encadrant l'établissement du plan des C.E.T. et l'attribution d'une autorisation particulière sollicitée dans le cadre de ce plan. Dans ce cas, les demandes d'implanter ou d'exploiter un C.E.T et les demandes de permis de bâtir sont en effet dispensées, en principe, du respect de certaines garanties procédurales, précisément en raison des modalités d'élaboration du plan des C.E.T. (article 26, § 4).

B.8.1. La disposition en cause a été justifiée comme suit dans les travaux préparatoires :

« L'article 69 des dispositions transitoires telles qu'amendées détermine les zones prévues aux articles 167 et suivants du CWATUP dans lesquelles il est permis de délivrer des autorisations d'implanter et d'exploiter un centre d'enfouissement technique et les permis de bâtir y afférents. Il importait en effet de prévoir des dispositions transitoires applicables entre

l'adoption du décret et l'entrée en vigueur du plan des centres d'enfouissement technique » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 1995, n° 49/100, p. 3).

Il fut encore précisé que cette disposition avait pour objectif d'« empêcher la reconnaissance de n'importe quoi pendant la période entre l'adoption du décret et l'entrée en vigueur du plan des centres d'enfouissement technique » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 1995, n° 49/103, p. 127) et « de ne pas bloquer les autorisations alors que des besoins urgents se feraient sentir, tout en évitant par ailleurs la spéculation tant que le plan des centres d'enfouissement technique ne sera pas arrêté » (*C.R.I.*, Parlement wallon, 1995-1996, n° 22, p. 16).

B.8.2. Il appartient au législateur décrétoal de régler l'entrée en vigueur d'un nouveau décret et de décider s'il y a lieu d'adopter des mesures transitoires. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou son absence entraîne une différence de traitement insusceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

B.8.3. Il ressort des extraits précités des travaux préparatoires que le législateur décrétoal avait pour objectif d'assurer la transition entre la date d'adoption du décret en cause et la date à laquelle le plan des C.E.T. entrerait en vigueur.

B.9.1. Les personnes concernées par des demandes introduites en application de la disposition en cause ne sont pas privées de toute garantie procédurale; ces demandes sont en effet instruites conformément aux règles de droit commun et les garanties procédurales sont, dans le cas d'espèce, comparables à celles offertes dans la procédure d'élaboration du plan des C.E.T.

B.9.2. Ainsi l'octroi d'une autorisation d'implanter ou d'exploiter un C.E.T. ou d'un permis de bâtir, en application de la disposition en cause, nécessite-t-il l'organisation préalable d'une étude d'incidences sur l'environnement et d'une enquête publique (articles 13

à 15 du décret du 11 septembre 1985 précité). Cette procédure n'offre donc pas une protection sensiblement différente de celle qui est organisée par les articles 25 et 26 du décret en cause.

Certes, dans sa version applicable au litige pendant devant le Conseil d'Etat, l'article 12 du décret du 11 septembre 1985 ne prévoyait une consultation du public, préalable à la réalisation de l'étude d'incidences, que pour autant que le projet soit l'œuvre d'une personne morale de droit public. Toutefois, les articles 25 et 26 du décret en cause ne prévoient, en aucun cas, une consultation du public préalable à la réalisation de l'étude d'incidences.

Sans doute l'adoption du plan des C.E.T. intervient-elle en amont de la demande d'autorisation proprement dite. Il s'ensuit que, même si elle a lieu après la réalisation de l'étude d'incidences, l'enquête publique prévue à l'article 26 du décret en cause précède toujours la demande d'autorisation, ce qui différencie cette procédure de la procédure applicable aux demandes fondées sur la disposition en cause.

Toutefois, les demandes d'implanter et d'exploiter et les demandes de permis concernant un site répertorié dans le plan des C.E.T. sont, en principe, dispensées du respect des garanties procédurales prévues par le décret du 11 septembre 1985, dans la mesure où leur objet est conforme à l'affectation retenue pour ce site par ledit plan. Il s'ensuit qu'une seule étude d'incidences est réalisée, à un moment de la procédure caractérisé par un plus haut degré de généralité que le stade auquel interviennent l'étude d'incidences et l'enquête publique en application de la disposition en cause.

B.9.3. En outre, l'enquête publique visée aux articles 12 et 14 du décret du 11 septembre 1985 permet aux riverains et aux communes concernées de faire valoir leur point de vue, notamment quant à la localisation du site sur lequel l'implantation ou l'exploitation d'un C.E.T est projetée. Les résultats de cette enquête doivent être dûment pris en compte par l'autorité publique compétente, qui doit répondre aux critiques qui ont été soulevées et

soumettre, en principe, toute modification du projet intervenue à la suite de l'enquête publique initiale à une nouvelle enquête.

B.10. Il s'ensuit que la différence de traitement déduite de la disposition en cause n'est pas dénuée de justification raisonnable.

B.11. Compte tenu de la portée de la question préjudicielle, l'examen de la compatibilité de la disposition en cause avec l'article 23 de la Constitution ne mène pas à une autre conclusion.

B.12. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 70, alinéa 1er, du décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 relatif aux déchets, tel qu'il était applicable avant sa modification par le décret du 11 mars 1999, ne viole pas les articles 10 et 11, lus ou non en combinaison avec l'article 23, de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 16 juillet 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior