

Belgique (droit wallon), rapport national

MICHEL DELNOY, Professeur invité à l'Université de Liège, Avocat

THIBAUT DE VILLENFAGNE, Conseiller juridique à la Cellule du Développement territorial de la Région Wallonne

FRANCIS HAUMONT, Professeur extraordinaire à l'UCL, Avocat

BENOÎT KOHL, Chargé de cours à la Faculté de droit de l'Université de Liège, Avocat

MICHEL PÂQUES, Professeur extraordinaire à l'Université de Liège et Conseiller d'Etat

1 - LA NOTION DE RISQUE PRIS EN CONSIDÉRATION PAR L'ORDRE JURIDIQUE

FRANCIS HAUMONT

Le droit wallon ne définit ce qu'il faut entendre par « risque »⁽¹⁾ que dans le droit de l'environnement⁽²⁾. Ce qui ne l'empêche pas d'en faire un élément incontournable notamment en droit de l'urbanisme, en particulier par le biais du droit de l'environnement. Il suffit, pour illustrer ce propos, de se référer à la définition du principe de précaution fondé sur l'incertitude du risque⁽³⁾.

1.1 - Les types de risques à pertinence territoriale

La Région wallonne est confrontée, comme tout pays ou région, à un certain nombre de risques naturels et technologiques. Le droit de l'urbanisme en identifie certains, le droit de l'environnement d'autres.

(1) On se référera dès lors au sens commun de cette notion, à savoir un danger ou d'un inconvénient possible. On notera que l'excellent « Dictionnaire des risques », publié sous la direction de Y. DUPONT, ne définit pas le concept de risques (Paris, Armand Colin, 2003).

(2) A.G.W., 4 juillet 2002 (II), art. 1^{er}, § 3, 7^o, « la probabilité qu'un effet spécifique se produise dans une période donnée ou dans des circonstances déterminées ».

(3) Code wallon de l'environnement, art. D.3, 1^o : « Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitude scientifique ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût socialement et économiquement acceptable ».

C'est ainsi que l'article 136 du CWATUP⁽⁴⁾ prévoit que l'exécution d'actes et travaux peut être soit interdite, soit subordonnée à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement lorsque les actes, travaux et permis d'urbanisme ou de lotir se rapportent à des biens soumis à des risques technologiques ou naturels. L'on vise des biens immobiliers exposés soit à un risque d'accident majeur dû à une activité industrielle, ce qui ne se limite pas aux entreprises Seveso, soit à un risque naturel ou à une contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation comprise dans les zones soumises à l'aléa inondation au sens de l'article D.53 du Code de l'Eau, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers ou le risque sismique.

D'autres risques sont pris en compte comme celui lié aux incendies⁽⁵⁾, à la manipulation ou à la dissémination des O.G.M.⁽⁶⁾ ou encore à la pollution des sols⁽⁷⁾, par exemple.

Il est certain que la multiplication des études préalables à la prise de décision en urbanisme et en aménagement du territoire est de nature à permettre d'identifier tout risque possible et imaginable qui se répercute sur un périmètre plus ou moins important. On pense bien évidemment ici aux évaluations des incidences environnementales imposées par la transposition en droit wallon des directives 85/337/CEE, 92/43/CEE (art. 6, § 3) et 2001/42/CE préalablement à l'octroi de certains permis⁽⁸⁾ ou à l'adoption des plans et schémas d'urbanisme⁽⁹⁾. On pense aussi aux études de risques imposées dans le cadre des études de la pollution des sols⁽¹⁰⁾ ou avant une dissémination volontaire⁽¹¹⁾ ou une utilisation confinée⁽¹²⁾.

Ces évaluations environnementales et ces études de risques permettent d'identifier d'autres risques pour l'homme, les biens et l'environnement. Nous pensons, à titre d'exemple, au risque lié au bruit ou à une opération de décontamination.

Ces risques se répercutent sur l'utilisation du territoire et peuvent donner lieu à la détermination de périmètres dans le cadre du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement. A titre d'exemple, l'on peut citer le cas des zones vulnérables autour des établissements présentant un risque

(4) Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

(5) Ce qui pose une question liée à la répartition des compétences entre les Régions et l'Etat fédéral (C.C., 10 mars 1988, n° 49/88, Rev. Rég. Dr., 1988, p. 365, obs. D. BATSELE, « La sécurité contre l'incendie dans les logements - Compétence ou incompétence du Conseil régional wallon ? »).

(6) Voy. F. HAUMONT et E. VANTOMME, « Les organismes génétiquement modifiés » in Répertoire pratique du droit belge, Bruxelles, Bruylant, 2007, Complément X, V° Urbanisme et environnement, pp. 1265 et s. et références citées.

(7) Décret wallon du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols. Sur ce décret, voy. M. DELNOY, « Le décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols », Chron. not. 2009, Bruxelles, Larcier, vol. 49, pp. 325-337 ; D. PAULET, « Le décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols. Quelles évolutions par rapport au décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués ? », Amén. 2009 (à paraître).

(8) Code de l'environnement, Livre Ier, art. D.49 et s.

(9) CWATUP, art. 13, 16, 33, 42 et 50.

(10) Décret du 5 décembre 2008, not. art. 44, § 3.

(11) A.R., 21 février 2005, art. 5.

(12) A.G.W., 4 juillet 2002 (II), annexe VII.

d'accident majeur⁽¹³⁾ ou des périmètres de risque naturel ou de contraintes géotechnique majeurs déjà mentionnés⁽¹⁴⁾, mais aussi celui des plans d'exposition aux bruits autour des aéroports⁽¹⁵⁾.

1.2 - L'influence du droit supérieur

Il est incontestable que, dans une large mesure, le droit international et le droit communautaire influencent le droit wallon. Sans être exhaustif, on pense bien entendu à la directive Seveso, à la directive-cadre 2000/60/CE sur l'eau et la directive 2007/60/CE relative à la gestion des inondations. On peut également se référer aux directives O.G.M. ou à celles précitées qui imposent une évaluation des incidences environnementales préalables des incidences environnementales.

Sur plusieurs points, l'on peut considérer que le droit wallon est plus avancé que le droit communautaire. Cela tient notamment au fait que, la plupart des directives transposées sont fondées sur l'article 175 du Traité instituant la Communauté européenne et que la Région wallonne choisit fréquemment une transposition plus sévère que ce que prévoit la directive à transposer⁽¹⁶⁾.

Mais cela tient aussi à une anticipation certaine dans ce domaine. On pense tout particulièrement à la législation sur la protection des sols. Alors que, au niveau communautaire, on n'en est qu'au stade d'une proposition de directive définissant un cadre pour la protection des sols⁽¹⁷⁾, le droit wallon, qui s'était doté d'un décret du 1^{er} avril 2004 sur l'assainissement des sols pollués, vient de modifier son droit, par le décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, assurant les modalités de la prise en compte du risque lié à une pollution du sol et du sous-sol.

(13) CWATUP, art. 136 bis.

(14) CWATUP, art. 40, 5°, et 452/24. Ce dernier est particulièrement précis :

Le périmètre de risque naturel prévisible ou de contrainte géotechnique majeure vise à limiter les risques pour les personnes et les biens exposés à au moins l'une des contraintes physiques majeures suivantes :

1° inondation : submersion de terrains due au débordement habituel d'un cours d'eau ;

2° éboulement : chute d'une paroi rocheuse ;

3° glissement de terrain : déplacement en masse de roches meubles ;

4° phénomène karstique : phénomène géomorphologique dû à la dissolution des roches généralement carbonatées par l'eau d'infiltration ;

5° risque minier : potentialité de tassement ou d'affaissement du sol engendré par l'effondrement d'anciennes galeries de mines ou d'anciennes carrières souterraines ;

6° risque sismique : potentialité de secousses sismiques destructrices pour l'habitat et les infrastructures ;

7° perméabilité du sol : risque de pollution des nappes aquifères situées sous des terrains présentant une grande porosité.

Les périmètres de risque naturel prévisible ou de contrainte géotechnique majeure comportent une surimpression destinée à déterminer, parmi les contraintes physiques majeures visées aux points 1° à 7°, la contrainte à laquelle ils sont exposés.

Dans les périmètres exposés aux contraintes physiques majeures visées aux points 1° à 6°, les actes et travaux soumis à permis en exécution du présent Code peuvent être soit interdits, soit subordonnés à des conditions visant à minimiser les risques pour les personnes et les biens.

Dans les périmètres exposés à la contrainte physique majeure visée au point 7°, les actes et travaux soumis à permis en exécution du présent Code peuvent être soit interdits, soit subordonnés à des conditions visant l'alimentation et la protection de la nappe aquifère.

(15) Loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, art. 1er bis.

(16) L'exemple de la transposition de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement en est une éclatante illustration.

(17) COM(2006) 232 final, 22 septembre 2006 ; Résolution du Parlement européen du 14 novembre 2007.

Par ailleurs, certains risques en droit interne ne sont visés directement par aucun texte international ou communautaire. C'est le cas, par exemple, du risque karstique. En revanche, comme déjà précisé, les évaluations environnementales préalables doivent identifier tout type de risque au sens notamment de l'article 3 de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Ce qui couvre des risques non spécifiquement identifiés et régis par le droit international ou le droit communautaire.

2 - LA PRISE EN CONSIDÉRATION DES DIFFÉRENTS RISQUES PAR L'ORDRE JURIDIQUE, EN PARTICULIER PAR LE DROIT DE L'URBANISME

THIBAUT DE VILLENFAGNE

2.1 - L'intégration progressive du risque dans l'ordre juridique wallon

De tout temps, l'homme s'est montré hostile au risque et, plus généralement, à toute forme d'incertitude. Si, par le passé, l'homme a pu interpréter la survenance d'un risque comme l'intervention d'une force surnaturelle ou comme une fatalité, il n'en va plus de même aujourd'hui.

De multiples raisons expliquent sans aucun doute la volonté de l'homme du XXI^{ème} siècle de maîtriser le risque. Sans pouvoir prétendre à l'exhaustivité en ces quelques lignes, il nous semble important de relever deux motifs fondamentaux de cette évolution récente de notre société.

Premièrement, la science a permis d'expliquer de manière rationnelle l'apparition de certains phénomènes. Mieux même, les scientifiques ont pu effectuer des calculs de probabilité de l'occurrence de certains risques. Derechef, l'incertitude gravitant autour de la notion de risque se voit considérablement réduite. Fort logiquement, ces données scientifiques ont fait poindre à l'horizon la perspective d'une gestion du risque par la mise en place d'une politique préventive et/ou curative. Aussi, la mise à disposition des données scientifiques par le biais de divers canaux de communication a, quant à elle, permis une prise de conscience dans le chef de la population et des pouvoirs publics de ce que le risque est susceptible, dans une certaine mesure à tout le moins, d'être maîtrisé.

Deuxièmement, la médiatisation des catastrophes naturelles et industrielles a impulsé et entretenu un rejet massif de l'aléa lié au risque dans notre société. Il faut reconnaître que, pour ne citer que deux exemples récents, l'explosion de l'usine AZF à Toulouse en 2001 et celle d'une conduite de gaz à Ghislenghien en 2004 ont traumatisé une grande partie de la population française et belge.

A l'évolution de la société, s'en est suivie une évolution de la législation tant internationale que belge. On constate d'ailleurs aisément que, de manière générale, le pouvoir législatif s'est mu à la suite de la prise de connaissance de données scientifiques nouvelles. Notons, d'emblée, que l'émergence du principe de précaution⁽¹⁸⁾ constitue une exception notable à cette affirmation.

2.2 - L'intégration du risque à tous les niveaux de l'ordre juridique belge

Dans la hiérarchie des normes de l'ordre juridique belge, la Constitution occupe le sommet. Hormis les dispositions constitutionnelles garantissant, notamment, un droit à la protection de la santé et un droit à la protection d'un environnement sain⁽¹⁹⁾ sous le titre II « Des Belges et de leurs droits », la prise en compte du risque est davantage assurée au travers d'actes législatifs et administratifs.

Dans le système fédéral belge, la loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit que les compétences liées à l'urbanisme et à l'environnement sont réglées par les régions, à l'exception toutefois de l'établissement des normes de produits, de la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs, et du transit des déchets qui demeurent de la compétence de l'État fédéral⁽²⁰⁾.

C'est pourquoi le Parlement fédéral est intervenu à différentes reprises pour la gestion du risque à titres préventif⁽²¹⁾ et curatif⁽²²⁾.

De même, dans le respect des compétences qui lui sont dévolues par la loi spéciale de réformes institutionnelles, le Parlement de la Région wallonne a adopté différents décrets visant à intégrer la gestion du risque dans le droit de l'urbanisme et de l'environnement⁽²³⁾.

C'est ainsi qu'en Région wallonne, le risque est pris en compte au travers du droit de l'urbanisme général contenu dans le CWATUP. Diverses législations sectorielles du droit wallon de l'envi-

(18) Voy., notamment, à ce sujet M. PÂQUES, « Le Conseil d'État et le principe de précaution. Chronique d'une naissance annoncée », *J.T.*, 2004, p. 169 et s.

(19) Art. 23 de la Constitution.

(20) Art. 6, § 1^{er}, I et II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(21) Voy., notamment, loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique ; loi relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé ; loi relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire.

(22) Voy., notamment, loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile ; loi du 12 juillet 1976 relative à la réparation des dommages causés à des biens privés par des calamités naturelles ; loi du 25 juin 1992 sur le contrat d'assurance terrestre.

(23) Précisons - si besoin en est - que la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ont également légiféré pour intégrer la gestion du risque dans leur droit régional respectif.

ronnement abordent également l'intégration du risque : déchets, pollution des sols, cultures génétiquement modifiées, eau, *etc* ⁽²⁴⁾.

En outre, confrontée à la complexité du système institutionnel belge, la gestion de certains risques est susceptible de relever tantôt des compétences de l'État fédéral, tantôt de celles des régions⁽²⁵⁾. Partant, l'État fédéral et les régions sont parfois amenés à conclure un accord de coopération permettant une coordination des mesures à prendre dans les entités fédérale et fédérées⁽²⁶⁾.

En sus des actes législatifs, nombreux sont les actes administratifs qui procèdent à l'intégration du risque, soit de manière globale, soit de manière ponctuelle. En droit wallon de l'urbanisme, il convient de distinguer les actes administratifs à portée générale et ceux à portée individuelle.

Sous l'angle de l'aménagement du territoire, les actes administratifs à portée générale tendant à une approche intégrée du risque prennent habituellement la forme d'un périmètre de contrainte ou de protection adopté par le Gouvernement et dont l'élaboration est fixée par le CWATUP. A cet effet, le périmètre peut soit être inscrit en surimpression au plan de secteur, soit être indépendant de tout plan d'affectation du sol⁽²⁷⁾. Ajoutons que le plan communal d'aménagement (P.C.A.) est également susceptible de tendre vers une telle approche. Il en va d'autant plus ainsi que le P.C.A. peut, sous certaines conditions, réviser le plan de secteur et, partant, le périmètre inscrit en surimpression audit plan de secteur⁽²⁸⁾.

Sous l'angle de l'urbanisme, les actes administratifs à portée générale prennent habituellement la forme d'un règlement régional ou d'un règlement communal. Conformément à l'article 76, 1° et 7°, du CWATUP, le règlement régional peut être édicté par le Gouvernement pour fixer des prescriptions urbanistiques relatives à la protection contre l'incendie, les risques naturels prévisibles et les contraintes physiques majeures ou à la protection d'un périmètre établi en

(24) Décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets ; décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols ; décret du 19 juin 2008 relatif à la coexistence des cultures génétiquement modifiées avec les cultures conventionnelles et les cultures biologiques ; Livre II du Code de l'environnement portant le Code de l'eau.

(25) Voy., en ce sens, M. PAQUES, « L'intégration en droit belge de la directive du conseil 82/501 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (directive Seveso). Les problèmes de compétences après la réforme des institutions », *A.P.T.*, 1987, pp. 245-274 ; A. VAGMAN, « La nouvelle directive 'Seveso'. Sa transposition en droit belge au regard de la répartition des compétences entre État, Régions et Communautés », *Amén.*, 1997, p. 248.

(26) Voy., par exemple, l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

(27) Respectivement, les périmètres en surimpression au plan de secteur portant sur un risque naturel ou une contrainte géotechnique majeurs (art. 40, § 1^{er}, 5°, du CWATUP) et les périmètres de zones vulnérables établis autour des établissements Seveso ou des zones « R.M. » (art. 136*bis* du CWATUP). Outre un périmètre en surimpression, le plan de secteur pourrait, en vertu de l'article 41 du CWATUP, comporter des prescriptions supplémentaires rédigées en conséquence.

(28) Art. 48, alinéa 2, du CWATUP.

surimpression au plan de secteur⁽²⁹⁾. Quant à lui, le règlement communal est édicté par le conseil communal et approuvé par le Gouvernement. Comme le précise l'article 78, § 1^{er}, *in fine*, du CWATUP, il peut contenir des prescriptions urbanistiques de même nature que le règlement régional.

Précisons qu'en Région wallonne, outre les documents à valeur réglementaire, il existe des documents à simple valeur indicative permettant de concevoir l'aménagement du territoire et l'urbanisme⁽³⁰⁾ et qu'à ce titre, ceux-ci sont également susceptibles d'intégrer une gestion du risque.

En ce qui concerne les actes administratifs à portée individuelle, une règle est posée à l'article 136 du CWATUP ; le permis d'urbanisme, de lotir ou unique peut être refusé ou assorti de conditions relatives à la protection des personnes, des biens ou de l'environnement lorsque l'objet de la demande de permis se rapporte aux hypothèses suivantes : construction ou modification d'un établissement Seveso, localisation du bien dans un périmètre de zones vulnérables établi autour d'un établissement Seveso, exposition du bien à un risque naturel ou une contrainte géotechnique majeurs⁽³¹⁾, localisation du bien dans un site Natura 2000 ou dans une réserve ou une zone protégée par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Quant à la nature des risques pris en considération et intégrés dans les actes administratifs, il y a lieu de constater que, sauf exceptions, seuls les risques majeurs sont visés. En effet, si, notamment au travers du libellé de l'article 136, alinéa 1^{er}, du CWATUP, le législateur wallon ne retient que le risque majeur, la raison en est que, par sa nature événementielle et non contrôlée, celui-ci a pour caractéristique d'être susceptible d'affecter gravement la santé de l'homme et/ou l'environnement⁽³²⁾.

2.3 - La compétence administrative partagée du risque

Au vu des éléments exposés ci-dessus, l'on s'aperçoit que les actes administratifs prenant en compte le risque relèvent essentiellement du pouvoir central. Le Gouvernement intervient systématiquement au cours de l'élaboration, de l'approbation ou de l'adoption de chacun des actes administratifs à portée générale.

(29) Voy., à ce propos, l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif au règlement régional d'urbanisme applicable aux périmètres de risque naturel majeur d'inondation (R.R.U.I.) approuvé en première lecture en date du 27 mai 2004.

(30) Schéma de développement de l'espace régional (S.D.E.R.), schéma de structure communal (S.S.C.), rapport urbanistique et environnemental (R.U.E.).

(31) Ceux-ci sont énumérés de manière non limitative : l'inondation comprise dans les zones d'aléa inondation au sens de l'article D.53 du Code de l'eau, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers et le risque sismique.

(32) Voy., par analogie, D. JANS, *Droit de l'environnement et nuisances industrielles, approche comparée avec le droit du travail*, Bruxelles, La Chartre, 2007, p. 267.

Tandis que l'initiative de l'élaboration de l'acte administratif à portée générale appartient, selon le cas, au Gouvernement, au conseil communal ou à toute personne physique ou morale privée ou publique, l'approbation, l'adoption ou l'annulation de cet acte est confiée exclusivement à l'Exécutif de la Région wallonne.

A l'inverse, les actes administratifs à portée individuelle que sont les permis relèvent davantage de la compétence d'autorités administratives décentralisées. Selon la procédure mise en œuvre, le permis d'urbanisme, de lotir ou unique est délivré ou refusé soit par le collège communal, soit par le fonctionnaire délégué, soit conjointement par les fonctionnaires technique et délégué. A noter que, dans le cadre du recours administratif qui peut être diligenté auprès du Gouvernement, ce dernier peut néanmoins intervenir au titre d'autorité pour la délivrance ou le refus de ces mêmes permis.

Si la compétence se trouve partagée entre les autorités centrales et les autorités décentralisées au stade de l'approbation, de l'adoption, de l'annulation ou de l'autorisation, il n'en demeure pas moins qu'au stade de l'élaboration ou de l'instruction de la procédure administrative, la compétence est plutôt diffuse et davantage externalisée.

Ainsi, par exemple, l'autorité administrative peut en principe s'enquérir de tout avis de personnes et instances qu'elle juge nécessaire de consulter⁽³³⁾ et ce, dans le respect des délais fixés par la procédure. Cette latitude laissée à l'appréciation de l'autorité administrative est destinée à lui permettre de prendre une décision en pleine de connaissance de cause. De manière spécifique, le CWATUP prévoit que la consultation obligatoire de certaines instances - tels, par exemple, la commission régionale de l'aménagement du territoire ou le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable - au cours de l'élaboration ou de l'instruction administrative de certains actes⁽³⁴⁾.

Bien entendu, il n'y est pas fait exception lorsque l'autorité administrative est confrontée à un risque : le CWATUP donne lieu à une consultation tant volontaire - facultative - qu'obligatoire de services ou commissions spécialisés. C'est ainsi que, généralement, de nombreuses instances sont consultées par l'autorité administrative afin d'appréhender au mieux le risque : l'office wallon des déchets, la cellule « sous-sol » de la DGO3, la société publique d'aide à la qualité de l'environnement (SPAQuE) en cas de pollution des sols, le gestionnaire du cours d'eau et la

(33) Certaines dispositions du CWATUP l'énoncent explicitement (art. 14, § 2 ; 33, § 3 ; 42, alinéa 4 ; 43, § 4 ; 50, § 2, alinéa 2 ; 136bis, § 2 ; 169, § 2).

(34) En outre, l'article 4, alinéa 1^{er}, 3^o, du CWATUP dispose que, hormis les hypothèses déjà visées par les dispositions décrétales du Code, « le Gouvernement peut déterminer les cas où la consultation des services et commissions est obligatoire ». Cependant, il pourrait arriver que l'autorité administrative s'abstienne de procéder à la consultation obligatoire (cf. art. 136, *in fine*, du CWATUP qui habilite le Gouvernement à établir une liste des actes et travaux qui ne sont pas susceptibles d'affecter de manière significative les sites protégés par la loi sur la conservation de la nature ou les sites Natura 2000 et, partant, qui ne doivent pas faire l'objet d'une consultation du département de la nature et des forêts de la DGO3).

direction des voies hydrauliques de la DGO1 en cas d'inondation, l'institut scientifique de service public (ISSeP) en cas de rayonnement électromagnétique, la cellule « risques d'accident majeur » en cas d'établissement Seveso, *etc.*

Au-delà de la consultation des services et commissions spécialisés, le public est également fréquemment amené à interpeller l'autorité administrative. Outre la participation du public à la décision qui fait l'objet du point 6. du présent rapport, le demandeur de permis d'urbanisme, de lotir ou unique dispose de la faculté d'exercer un recours administratif auprès du Gouvernement. Non satisfaits de la décision prise en première instance relative à un permis unique, les tiers ayant un intérêt peuvent également introduire un recours administratif auprès du Gouvernement. Différents recours juridictionnels sont par ailleurs ouverts.

3 - RECHERCHE, CONNAISSANCE ET ÉVALUATION DU RISQUE

THIBAUT DE VILLENFAGNE

3.1 - La méthodologie de la recherche et l'identification du risque

La méthodologie de la recherche et l'identification du risque varient grandement en fonction de la nature du risque. Cela étant, l'on constate que la cartographie du risque est généralement le moyen utilisé afin, d'une part, d'identifier et de localiser le risque et, d'autre part, d'appliquer des mesures de gestion du risque sur le terrain. La Région wallonne s'est ainsi dotée, par exemple, d'une cartographie des aléas d'inondation, d'une cartographie du risque de dommages dû aux inondations, d'un atlas du karst, d'une cartographie des zones vulnérables à proximité des établissements Seveso, d'un inventaire cartographié des zones à risques d'éboulement de parois rocheuses et d'une cartographie des zones à risque de mouvements de terrain.

En règle générale, on observe que la méthodologie de la recherche et l'identification du risque sont confiées par la Région wallonne à une équipe - parfois multidisciplinaire - d'universitaires accompagnée et contrôlée par les administrations publiques compétentes.

A titre exemplatif, le Groupe transversal « inondations », lequel est composé tant d'universitaires que de fonctionnaires, a mis au point une méthodologie de recherche et d'identification de l'aléa inondation reposant sur la combinaison de la récurrence d'une inondation et de la submersion. Cette combinaison a permis de dégager trois niveaux d'aléas inondation (faible, moyen et élevé) susceptibles d'être cartographiés⁽³⁵⁾.

(35) GROUPE TRANSVERSAL « INONDATIONS », « La cartographie des zones d'inondation dans le cadre du plan « PLUIES » », *Les risques majeurs en Région wallonne - Prévenir en aménageant*, coll. Études et Documents, Aménagement et Urbanisme, n° 7, Namur, Ministère de la Région wallonne, 2006, pp. 37-38.

Un autre exemple provient de la méthodologie élaborée conjointement par la Faculté polytechnique de Mons et la cellule « risques d'accident majeur » de la Région wallonne pour la prise en compte du risque industriel. L'identification du risque y est effectuée par la combinaison de l'estimation de la probabilité de survenance d'un événement dangereux et de l'estimation des effets de l'événement non désiré⁽³⁶⁾.

Le précieux avantage que procure la représentation cartographique du risque en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme constitue sans nul doute la possibilité tant pour l'autorité publique que pour le maître d'ouvrage de connaître le risque et, le cas échéant, d'adopter des mesures adéquates en vue de se prémunir contre la survenance de ce risque.

3.2 - L'évaluation et l'acceptabilité du risque

Dès lors que le risque est identifié, il s'agit pour l'autorité publique de l'évaluer et de définir des seuils qui détermineront la façon de prendre en considération ou non le risque. Soit l'évaluation du risque est réalisée en amont de manière globale pour l'ensemble des zones à risque identifiées sur la carte, soit l'évaluation du risque est réalisée en aval de manière ponctuelle à l'occasion d'un projet urbanistique. Pour autant, une évaluation à la fois globale et ponctuelle n'est pas exclue.

Le projet urbanistique localisé dans une zone à risque de mouvements de terrain ou dans une zone karstique donne généralement lieu à une étude géotechnique ou une étude stabilité. L'étude réalisée *in situ* est destinée à permettre, d'une part, d'évaluer le risque et, d'autre part, de proposer, le cas échéant, des mesures appropriées en vue de limiter le risque.

Par contre, pour ne prendre qu'un seul exemple, à la cartographie des zones vulnérables à proximité des établissements Seveso est associée une échelle de valeurs déterminant des niveaux de risque acceptable. Aussi, le CWATUP prévoit explicitement en son article 136bis, § 1^{er}, que, dès lors que le Gouvernement arrête le périmètre des zones vulnérables, il est tenu de fixer corrélativement les seuils de risque tolérable correspondant aux zones vulnérables. Pour l'heure, un risque d'effet dangereux supérieur à une chance sur 1.000 (10^{-3}) par an est considéré par le Gouvernement comme inacceptable tandis qu'un risque d'effet dangereux inférieur à une chance sur 1.000.000 (10^{-6}) est considéré comme négligeable et, partant, acceptable⁽³⁷⁾. Grâce à la représentation cartographique des niveaux de risque sous la forme de courbes tracées autour des établissements Seveso, l'autorité publique dispose et d'une localisation précise du risque et d'une évaluation de celui-ci.

(36) Cette méthodologie a, par ailleurs, été approuvée par une décision du Gouvernement wallon du 22 décembre 2005 (inédit). Il est intéressant d'y lire que : « L'estimation de la probabilité d'un accident peut se baser sur des statistiques d'accidents relatifs à des installations analogues ou sur une analyse spécifique de l'installation concernée si elle diffère sensiblement des installations recensées ».

(37) Décision du Gouvernement wallon du 22 décembre 2005 (inédit).

Par-delà l'évaluation du risque, l'article 136, alinéa 1^{er}, du CWATUP précise que l'exécution des actes et travaux peut être soumise à restriction ou interdiction lorsque le bien est exposé à un risque. Aussi, l'autorité administrative appelée à statuer sur une demande de permis pourrait, à nos yeux, légitimement appliquer le principe de précaution et/ou de prévention en se montrant plus stricte sur l'appréciation du caractère acceptable du risque et, par conséquent, en imposant des restrictions plus sévères. A noter également qu'à défaut de niveau de risque acceptable fixé, l'administrateur actif recourt volontiers au principe de précaution et/ou de prévention pour refuser ou conditionner un projet urbanistique.

4 - MODES D'ACTION

MICHEL PAQUES

Dans le droit wallon de l'urbanisme, de nombreux risques peuvent être pris en charge par les règles ordinaires. Ainsi, le critère de « compatibilité avec le voisinage », applicable à toutes les installations non résidentielles en zone d'habitat, a permis au pouvoir discrétionnaire de saisir le risque lié aux ondes émises par les antennes relais de téléphonie mobile ou les lignes à haute tension⁽³⁸⁾. Plusieurs types de risque font l'objet de dispositions spécifiques : l'article 136 du CWATUP⁽³⁹⁾ énumère la contrainte géotechnique et le risque naturel majeurs comme l'inondation⁽⁴⁰⁾, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers ou le risque sismique. Il est encore question des projets qui présentent un risque pour les biens qui ont un statut particulier au regard de la conservation de la nature ou du réseau Natura 2000. Toutefois, s'agissant du croisement de l'aléa et de la dimension spatiale, le risque d'accident majeur est celui auquel le législateur a réservé la plus grande attention (art. 136 et 136bis du CWATUP). Le risque d'accident majeur doit être pris en considération à la fois lors de l'élaboration des documents de planification et de l'instruction des permis.

Les plans d'occupation du sol adoptés aux deux échelons régional (plans de secteur) et local (Rapport urbanistique et environnemental et plan communal d'aménagement), qui régissent une zone d'accueil d'établissements à risque d'accident majeur (RM) au sens de la directive

(38) Par exemple, M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution; Chronique d'une naissance annoncée », *J.T.*, 2004, pp. 169 et s.; pour le risque lié aux antennes GSM une réglementation générale des champs électromagnétiques vient d'être adoptée; Décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoquées par les rayonnements non ionisants générés par les antennes émettrices stationnaires. Outre le permis d'urbanisme, ces antennes sont également soumises à permis d'environnement ou à déclaration selon leur puissance; voy. Circulaire du 9 janvier 2009 relative à l'installation ou à la modification des stations-relais de téléphonie mobile.

(39) On se référera au Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine dont le texte coordonné et à jour peut être consulté à l'adresse de Wallex, <http://wallex.wallonie.be>

(40) Il s'agit de l'inondation comprise dans les zones soumises à l'aléa inondation au sens de l'article D.53 du Code de l'Eau, voy. cette partie IV, *in fine*.

96/82/CE⁽⁴¹⁾ ou qui créent des zones exposées à de tels risques font l'objet d'un grand nombre de prescriptions⁽⁴²⁾. Nous prendrons l'exemple de la révision du plan de secteur qui établit soit une telle zone d'accueil d'établissement RM, soit une zone d'urbanisation ou fréquentée par le public, c'est-à-dire une zone « vulnérable » par le fait de la proximité d'un tel établissement. Dans ces deux catégories de cas :

- une administration spécialisée RM est consultée sur le contenu du projet d'étude des incidences sur l'environnement de cette zone⁽⁴³⁾,
- il est présumé que les incidences de ce projet seront non négligeables,
- la consultation de cette administration RM a lieu à nouveau après l'étude d'incidences,
- la motivation de la modification du plan doit se faire par rapport à ce risque
- et l'administration spécialisée est informée de la manière dont il a été tenu compte de ses observations.

Le législateur s'est particulièrement soucié de l'instruction des demandes de permis d'urbanisme et de lotir relatives à des projets qui sont en relation avec l'accident majeur, qu'il s'agisse d'autoriser l'implantation de l'établissement où le risque se crée⁽⁴⁴⁾ (1°) ou que la demande porte sur un projet exposé à ce risque (2°). Le Code donne un pouvoir discrétionnaire à l'administration dans les termes suivants (art. 136) :

« L'exécution des actes et travaux peut être soit interdite, soit subordonnée à des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement lorsque les actes, travaux et permis visés aux articles 84, 89 ou 127 se rapportent à : (1°) un nouvel établissement ou la modification d'un établissement existant présentant un risque d'accident majeur au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, compte tenu de la nécessité de maintenir une distance appropriée vis-à-vis notamment de zones visées à l'article 25, alinéa 2⁽⁴⁵⁾, des lieux fréquentés par le public ou d'une réserve naturelle domaniale, d'une réserve naturelle

(41) Sur cette directive, F. HAUMONT, « Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme », Bruxelles, Buylant, 2007.

(42) Sur le plan de secteur, art. 31, §2, art. 42 à 46 ; sur le PCA, art. 50 ; sur le RUE, art. 33 du CWATUP.

(43) « Le Gouvernement soumet le projet de contenu de l'étude d'incidences ainsi que l'avant-projet de plan pour avis à la Commission régionale et au Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement durable, aux personnes et instances qu'il juge nécessaire de consulter, ainsi qu'à la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement soit lorsque l'avant-projet de plan comporte une zone visée à l'article 31, §2, soit lorsqu'il prévoit des lieux fréquentés par le public ou l'inscription de zones visées à l'article 25, alinéa 2, situés dans une zone vulnérable visée à l'article 136bis, §1er, ou, à défaut, autour de tels établissements pour autant qu'ils soient susceptibles d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences. Les avis portent sur l'ampleur et la précision des informations que l'étude doit contenir. Les avis sont transmis dans les trente jours de la demande du Gouvernement » (souligné par nous).

(44) Plusieurs types de zones peuvent a priori accueillir de telles entreprises outre la zone spécialement dédiée aux entreprises à risque majeur.

(45) À l'article 25, alinéa 2, les zones suivantes sont destinées à l'urbanisation : 1° la zone d'habitat ; 2° la zone d'habitat à caractère rural ; 3° la zone de services publics et d'équipements communautaires ; 4° la zone de loisirs ; 5° les zones d'activité économique ; 6° les zones d'activité économique spécifique ; 7° la zone d'extraction ; 8° la zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel.

agrée, d'une cavité souterraine d'intérêt scientifique, d'une zone humide d'intérêt biologique ou d'une réserve ou d'un site Natura 2000, visés par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ; (2°) compte tenu de la nécessité de maintenir une distance appropriée vis-à-vis d'un établissement existant présentant un risque d'accident majeur au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, tout projet situé dans un périmètre de zones vulnérables visé à l'article 136bis, §1er, lorsque sa localisation est susceptible d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences ».

Pour les projets situés dans la zone exposée au risque d'accident majeur, le législateur crée des périmètres de zones vulnérables dans les termes suivants :

« Art. 136bis. §1^{er}. Le Gouvernement arrête les périmètres de zones vulnérables établies autour des établissements présentant un risque d'accident majeur au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ou des zones exclusivement destinées aux industries qui présentent des risques majeurs pour les personnes, les biens ou l'environnement visées à l'article 31, §2.

Chaque périmètre comporte des zones vulnérables dont les limites sont fixées sur la base de seuils de risque tolérable.

Le Gouvernement arrête corrélativement les seuils de risque tolérable correspondant aux zones vulnérables. Sur la base d'une concertation dont les formes sont arrêtées, il peut arrêter la liste des actes et travaux interdits ou autorisables avec ou sans conditions dans les périmètres de zones vulnérables. Le cas échéant, l'arrêté déterminant la liste prévoit la possibilité d'y déroger à titre exceptionnel pour autant que les actes et travaux ne soient pas susceptibles d'accroître le risque d'accident majeur ou d'en aggraver les conséquences ».

Le ressort du périmètre est donc le seuil de risque tolérable qui se situe entre le risque inacceptable et le risque négligeable. Avant la mise en œuvre de l'article 136bis, la proximité était définie par l'application d'un critère, le rayon de 2000 m, jugé grossier et inutilement englobant au regard des besoins de sécurité. En l'absence d'uniformisation européenne, la Région a mis au point une méthodologie de la détermination de ce seuil de risque tolérable qui lui permet aujourd'hui de définir en finesse le périmètre spatial où le contrôle doit s'exercer autour de chaque établissement SEVESO ⁽⁴⁶⁾. Cette méthode se fonde sur des probabilités établies de manière « équitable » par rapport à des risques de référence comme celui auquel s'expose un usager des chemins de fer publics ou l'usager de la distribution de gaz.

(46) Pour des développements, voy. l'exposé des motifs du projet de décret modifiant les articles 4, 33, 40, 42, 50, 85, 116, 127, 136, 150 bis, 175 et 181 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et y insérant un article 136 bis, Documents du Parlement wallon, 751 (2007-2008)/1, du 21 mars 2008, <http://parlement.wallonie.be/content> (si l'on interroge par le numéro, on n'omettra pas le point entre les trois premiers et les trois derniers chiffres du numéro de l'arrêté).

Ces périmètres reçoivent la valeur réglementaire. Ils commandent des interdictions ou des conditions d'autorisation. Ils peuvent « impliquer des restrictions au droit de propriété, en ce compris l'interdiction de lotir ou de bâtir » (136bis, §3). On note toutefois que la dérogation n'est pas exclue.

La procédure d'élaboration est largement participative (136bis, §2). Le législateur a estimé que ces périmètres échappaient au champ d'application de la directive 2001/42/CE (évaluation des incidences sur l'environnement de certains plans et programmes) au motif qu'ils n'étaient pas la source d'incidences notables sur l'environnement et qu'ils ne concernaient que de petites zones au niveau local.

Dans le champ de ces périmètres, les pouvoirs publics reçoivent la possibilité d'acquérir la maîtrise foncière par préemption ou expropriation ⁽⁴⁷⁾.

Ces périmètres seront progressivement arrêtés ⁽⁴⁸⁾ sur la base de cet article 136bis, introduit dans le CWATUP par le décret du 8 mai 2008. Dans l'intervalle, une disposition transitoire prévoit que l'autorité compétente pour autoriser refuse le permis ou impose des conditions particulières de protection des personnes, des biens ou de l'environnement en se référant à « des seuils de risque tolérable fixés pour les zones vulnérables arrêtées pour des risques de même nature », lorsque les actes, travaux et permis « se rapportent à tout projet situé autour d'un établissement présentant un risque d'accident majeur au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ou d'une zone visée à l'article 31, §2, du Code ». En outre, dans ce cas, la consultation de l'administration spécialisée RM est obligatoire, alors qu'elle est seulement facultative quand un périmètre a été arrêté ⁽⁴⁹⁾.

La demande de permis d'urbanisme, de permis d'environnement ou de permis unique ⁽⁵⁰⁾ pour l'établissement SEVESO est soumise à des prescriptions d'étude de risque par la législation environnementale. L'évaluation des incidences sur l'environnement s'impose aussi dans le champ du droit de l'urbanisme et elle accentuera la mise en évidence du risque majeur. En revanche, il semble, en l'absence de texte clair, que l'évaluation des incidences du projet vulnérable sur l'environnement ne doive pas s'étendre à l'exposition qu'il subit du fait de la proximité de l'établissement SEVESO ⁽⁵¹⁾.

(47) Art. 175 et 181 du CWATUP.

(48) <http://carto1.wallonie.be/ogcadInter/viewer.htm>.

(49) Projet, Doc. 751/1, préc., pp. 12 et 18.

(50) Dans le cas où le projet est mixte, c'est-à-dire que sa réalisation requiert à la fois permis d'urbanisme et permis d'environnement.

(51) En sens contraire, l'opinion de M. M. QUINTIN, Premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat de Belgique, Rapport inédit dans l'affaire qui donne lieu à l'arrêt du 8 mai 2009, SA TITANOBEL BELGIQUE et a. 193.123 (l'arrêt annule le permis pour une autre raison). Les arrêts du Conseil d'Etat peuvent être saisis en texte intégral à l'adresse, <http://www.raadvst-consetat.be/?lang=fr>.

Le droit de l'urbanisme ne déplace pas la charge de la responsabilité vers le bénéficiaire du permis d'urbanisme dans la zone exposée. Le décret relatif au permis d'environnement dispose, en revanche, que, indépendamment du permis délivré ou de la déclaration, l'exploitant d'un établissement prend toutes les précautions nécessaires pour éviter, réduire les dangers, nuisances ou inconvénients de l'établissement ou y remédier (art. 58). Dans le principe, le respect d'une autorisation n'est pas de nature à exclure la faute de l'exploitant pour défaut de prudence dans le régime ordinaire de la responsabilité pour atteintes aux personnes et aux biens. La responsabilité de l'administration peut aussi être engagée.

Bien qu'ils soient réglés dans le Code de l'urbanisme, ces périmètres ont été détachés des instruments planificateurs généraux. Ils font l'objet d'une procédure *ad hoc* et leurs effets se superposent, en cumul ⁽⁵²⁾, aux plans de secteur et communaux. Le législateur a préféré ce régime autonome afin d'adapter facilement ces périmètres à l'évolution des sources de risques majeurs, car la révision des documents de planification générale est jugée lourde, difficile et lente.

Quand un périmètre existe, le cumul oblige donc à respecter les interdictions ou restrictions que commande cet instrument, sans possibilité de conciliation avec les autres aspects de cette police multipolaire qu'est le droit de l'aménagement du territoire. Le risque SEVESO l'emporte alors. On a toutefois noté que la dérogation particulière au périmètre est possible. La dérogation exprimera soit que, dans un cas, le périmètre n'exprime pas de vulnérabilité, soit que, dans une situation où la vulnérabilité est constatée, les limitations ou interdictions qu'elle impose doivent céder devant un autre intérêt d'aménagement du territoire ; l'autorité motivera sa décision.

Notons encore que les divers autres risques saisis par le CWATUP peuvent se traduire dans des périmètres en surimpression intégrés dans les plans de secteur et donc soumis à leur régime quant à la procédure et aux effets ⁽⁵³⁾. En outre, l'article 136 donne un pouvoir discrétionnaire à l'administration chargée des permis d'imposer des interdictions ou des conditions. En matière d'inondations, le droit de l'environnement commande un plan P.L.U.I.E.S., l'établissement de la carte de l'aléa « inondation » et la carte du risque de dommages dus aux inondations par débordement de cours d'eau. La valeur juridique de ces cartes demeure incertaine ⁽⁵⁴⁾.

Quant au contrôle juridictionnel de l'appréciation du risque par l'administration ⁽⁵⁵⁾, la jurisprudence laisse à l'autorité la compétence d'établir le degré de sévérité auquel il convient de protéger

(52) Voir, à ce sujet, M. PAQUES, « L'inscription des protections environnementales dans les procédures d'urbanisme », Rapport de synthèse in *L'environnement dans le droit de l'urbanisme en Europe*, Colloque de l'association internationale de droit de l'urbanisme, Paris, Les cahiers du Gridauh, n°18, 2008, pp. 125 à 143.

(53) L'article 40, 5°, énumère les périmètres « de risque naturel ou de contrainte géotechnique majeurs tels que l'inondation, l'éboulement d'une paroi rocheuse, le glissement de terrain, le karst, les affaissements miniers ou le risque sismique, à l'exception des périmètres de zones vulnérables fixés en application de l'article 136bis ».

(54) C.E., 29 octobre 2008, Commune d'Aywaille, 187.450.

(55) Voy. M. PAQUES, « Droit administratif et risque », in *Liber Amicorum Hubert Bocken*, à paraître, La Charte, 2009.

la société et l'intensité des limitations aux droits et libertés qui s'ensuivent ⁽⁵⁶⁾. Le risque saisi ne peut être purement hypothétique ; il doit être présent ou à tout le moins admissible dans la limite que le principe de précaution permet de reconnaître ⁽⁵⁷⁾. Ensuite, si une méthodologie a été établie par le Gouvernement en exécution du décret, le juge se limitera vraisemblablement, comme dans d'autres contentieux, à vérifier que la méthode préconisée a été appliquée de manière cohérente ⁽⁵⁸⁾, motivée, et que la restriction ou l'interdiction n'est pas disproportionnée ou entachée d'une erreur manifeste d'appréciation ⁽⁵⁹⁾.

5 - RISQUE ET TERRITOIRE URBANISÉ

FRANCIS HAUMONT

La découverte *a posteriori* d'un risque ou la mise en évidence d'une plus grande sensibilité à des répercussions sur les décisions à prendre.

5.1 - Adoption de nouvelles réglementations techniques ou de nouveaux plans

La logique voudrait que, lorsqu'on identifie des périmètres de risques, cela se répercute par une adaptation des plans d'affectation des sols.

La réalité est un peu différente. L'inscription de ces périmètres dans les plans d'affectation des sols - et on pense en Région wallonne, aux plans de secteur qui couvrent la totalité du territoire - implique une procédure de révision de chaque plan concerné. Ce qui est long et coûteux.

C'est la raison pour laquelle le législateur wallon a tendance à privilégier l'adoption de périmètres, même dans le cadre du droit de l'urbanisme, sans opérer une révision desdits plans de secteur. C'est ce qui s'est fait récemment avec le décret du 8 mai 2008 sur les zones vulnérables autour des établissements Seveso et assimilés⁽⁶⁰⁾. Le mécanisme précité de l'article 136 du CWATUP, qui permet de refuser ou de conditionner un permis pour un projet sis dans ce périmètre, autorise de faire l'économie d'une révision des plans.

(56) C. Const., 15 janvier 2009, 2/2009.

(57) C.E., 10 août 2006, ARNOULD, 161.762 ; T.P.I.C.E., 9 septembre 2008, BAYER CROPSCIENCE AG, T-75/06, motif 85 ; M. PAQUES, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution, Chronique d'une naissance annoncée », *J.T.*, 2004, pp. 169 et s., sp. n°s 18 et s.

(58) C.E., 19 juin 2003, MOBISTAR ; C.E., 23 décembre 2008, VZW Vlaams Instituut voor Biotechnologie, 189.134.

(59) Cass., 4 mars 2004 et 3 janvier 2008 ; C.E., 17 novembre 2008, COOMANS et a., 187.998.

(60) CWATUP, art. 136bis.

Cela étant, le droit de la conservation de la nature, lui, a prévu qu'après l'adoption des périmètres Natura 2000, il conviendra de s'interroger sur la compatibilité entre le plan de secteur et les objectifs de protection du site Natura 2000⁽⁶¹⁾. Les conclusions de cette réflexion, étayées le cas échéant par une évaluation des incidences environnementales du maintien de l'affectation du plan de secteur, devrait pouvoir aboutir à une révision du plan concerné pour éviter le risque d'atteinte au site Natura 2000 et aux espèces protégées. Normalement, cependant, le respect des exigences de l'article 6, § 3, de la directive 92/43/CEE tel qu'interprété par la Cour de justice des Communautés européennes, devrait assurer les sites contre les risques d'atteinte à leur intégrité⁽⁶²⁾.

Par ailleurs, indépendamment d'une éventuelle révision du plan d'affectation des sols, la Région adopte, face à certains risques, des règlements d'urbanisme spécifiques, comme en matière de bruit, par exemple⁽⁶³⁾. La même démarche devrait être opérée pour les zones inondables.

En matière de contamination des sols, l'affectation future du périmètre assaini sera fonction du niveau de décontamination imposé et atteint⁽⁶⁴⁾.

5.2 - Impact sur les projets en cours

Comme déjà mentionné, l'article 136 du CWATUP permet de refuser ou de conditionner un permis sur la base du risque naturel ou technologique.

Pour le risque d'atteinte à un site Natura 2000, le droit wallon, conforme au droit communautaire, impose la certitude scientifique de l'absence d'impact négatif, ce qui évidemment, influence les projets en cours.

De manière générale, dès l'instant où une décision est précédée d'une évaluation environnementale (plans ou autorisations) ou d'une étude de risque, la décision prise devra être motivée au regard des conclusions de l'évaluation et/ou de l'étude des risques. D'ailleurs, pour les demandes de permis soumis d'office à une étude d'incidences sur l'environnement, cette dernière se déroule préalablement au dépôt du dossier de demande de permis. Si le demandeur entend ne pas adapter son projet à toutes les recommandations de l'auteur d'étude d'incidences, il devra se justifier⁽⁶⁵⁾.

(61) Loi sur la conservation de la nature, art. 29, § 1^{er}. Sur cette question, voy. B. JADOT, « Natura 2000 et le droit de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire », in *Actualités du droit rural 2009* (à paraître) ; M. PÂQUES, « Pouvoir de classer, effet direct et Natura 2000. Sources, formes et cohérence de contraintes administratives actuelles », in *Droit et entreprise, Droit des biens, Bruxelles, La Charte*, 2005, pp. 415 et s. ; F. HAUMONT, « La protection des sites en Région wallonne » in *Natura 2000 et le droit*, Bruxelles, Bruylant, 2004, pp. 297 et s.

(62) La CJCE exige en effet que l'adoption des plans ou l'autorisation relative à un projet n'intervienne que face à la certitude scientifique de l'absence d'impact négatif (CJCE, 7 septembre 2004, C-127/02, 'mer de Wadden').

(63) Règlement d'urbanisme sur la qualité acoustique de constructions dans les zones B, C et D des plans de développement à long terme des aéroports de Liège-Bierset et de Charleroi-Bruxelles Sud, CWATUP, art. 442/1 et s.

(64) Décret du 5 décembre 2008, art. 53, al., 2, 3^o et 67, § 1^{er}, al. 2, 4^o et § 3, 3^o.

(65) Code de l'environnement, Livre I^{er} art. D.73.

5.3 - Impact sur les implantations existantes

La question de savoir si les pouvoirs publics, face à un risque découvert ou une réévaluation du niveau de risque, peuvent intervenir sur les implantations et activités existantes est délicate.

Elle doit s'examiner à la lumière du juste équilibre à assurer entre notamment le respect des droits acquis et la nécessité d'agir pour éviter le dommage dont le risque est avéré.

Dans l'espace limité de ce rapport, il est impossible d'examiner de manière détaillée toutes les possibilités qui s'offrent aux pouvoirs publics dans ce type de situations.

Si en matière d'établissements classés, on peut imaginer une intervention sur l'activité existante face à un risque avéré⁽⁶⁶⁾, en droit de l'urbanisme, cette intervention n'est envisageable *a priori* qu'en présence d'une infraction⁽⁶⁷⁾. Sauf le cas très particulier d'une découverte fortuite de biens archéologiques, ce qui touche aussi à la protection de l'environnement par le biais de celle du patrimoine culturel⁽⁶⁸⁾.

Le recours à l'expropriation est envisageable pour agir face à des implantations existantes en danger ou cause de danger. L'article 58, al. 1^{er}, du CWATUP prévoit que « *Toutes les acquisitions d'immeubles nécessaires à la réalisation ou à la mise en œuvre des prescriptions des plans de secteur, des plans communaux d'aménagement, () peuvent être réalisées par la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique* ». Cela signifie notamment que les périmètres de protection qui seraient inscrits aux plans de secteur en application de l'article 40, 5^o, pourraient être rendus plus effectifs par des expropriations.

Le risque de pollution des sols peut également impliquer le recours à l'expropriation pour cause d'utilité publique⁽⁶⁹⁾. Il en va de même - il s'agit en fait d'une autorisation d'acquisition - lorsqu'un pouvoir public procède à l'évacuation progressive des zones les plus exposées au bruit autour des aéroports⁽⁷⁰⁾.

Par ailleurs, il faut tenir compte des compétences et des obligations qui incombent aux autorités publiques en matière de sécurité. Nous pensons entre autres aux devoirs du bourgmestre face à une situation où la sécurité ou la salubrité publique est en jeu⁽⁷¹⁾. La question de la responsabilité des pouvoirs publics sera abordée au point 8.

(66) Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, art. 65.

(67) CWATUP, art. 158. Voy. aussi la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement ; sur cette loi, voyez not. B. JADOT, « Le droit d'action en matière de protection de l'environnement organisé par la loi du 12 janvier 1993 », *Amén.-Env.*, 1993, n^o spéc., « Référé, urbanisme et environnement », pp. 17 et s.

(68) CWATUP, art. 245.

(69) Décret du 5 décembre 2008, art. 6 ; et ce en vue d'exécuter les actes et travaux d'assainissement du terrain.

(70) Loi du 12 juillet 1973, art. 1^{er} bis, § 4.

(71) Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, art. L.1123-29 ; Nouvelle loi communale, art. 135, § 2.

Quant aux coûts de telles interventions, leur charge est fonction également de la spécificité de telle ou telle situation : tantôt les coûts seront totalement à charge des pouvoirs publics, tantôt ils pourraient être à charge de l'exploitant au sens large du terme ou du propriétaire en application notamment du principe pollueur-payeur et de la transposition de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale⁽⁷²⁾.

6 - PARTICIPATION ET AIDE À LA DÉCISION

MICHEL DELNOY

6.1 - Absence de mesures spécifiques en termes de participation en rapport avec le concept de risque

En règle générale, le risque ne donne lieu, en droit de l'urbanisme wallon, à aucun traitement spécifique en termes de participation du public.

De manière générale, la définition des cas dans lesquels une procédure de participation doit être mise en œuvre n'est pas liée à l'existence d'un risque. En d'autres termes, l'existence d'un risque n'entraîne pas la mise en œuvre d'une procédure de participation déterminée⁽⁷³⁾.

De même, les particuliers bénéficiaires des procédures de participation ne sont pas désignés en fonction de l'existence d'un risque ou de son ampleur. Notamment, ceux qui sont les plus exposés au risque ne sont pas spécifiquement visés par l'annonce de la mise en œuvre, le cas échéant, d'une procédure de participation. L'ampleur de l'information préalable ne dépend donc en rien du risque. Il en va d'ailleurs de même de la publicité donnée à la décision une fois que cette dernière a été adoptée.

Dans le cadre de la préparation de leur réaction au cours d'une procédure de participation, les particuliers ont généralement le droit d'obtenir, d'un agent public ou d'une personne spécialement désignée à cet effet, des explications sur le projet de décision qui leur est soumis⁽⁷⁴⁾, mais les textes applicables à ce sujet ne prévoient aucun traitement spécifique du risque.

(72) Sur cette directive, voyez notamment P. STEICHEN, « La directive 2004/35 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et de la réparation des dommages environnementaux : un droit de compromis pour une responsabilité nouvelle », *Amén. n° spécial 2004*, pp. 109-127 ; CEDRE, *La responsabilité environnementale - Transposition de la directive 2004/35 et implications en droit interne*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, 323 p.

(73) Le droit wallon de l'urbanisme ne semble donc pas s'inspirer du paragraphe 6.2 de la communication de la Commission européenne du 2 février 2000 sur le recours au principe de précaution (COM (2000) 1).

(74) V. par ex. l'article D.29-17 du Livre Ier du Code de l'environnement ou l'article 4, alinéa 1^{er}, 5^o, du CWATUP (il est aisé d'accéder à ces deux législations via le site <http://wallex.wallonie.be/>, sous le titre « Ouvrez nos codes wallons »).

Plus fondamentalement encore, la place chronologique de l'enquête publique par rapport à l'enquête administrative au cours de laquelle d'éventuels avis scientifiques spécialisés peuvent être récoltés n'est pas définie en rapport avec l'existence d'un risque. Fort schématiquement, l'on peut dire que, la plupart du temps, l'enquête publique est organisée avant l'enquête administrative ou, à tout le moins, à un moment où les résultats des consultations spécialisées ne sont pas encore connus⁽⁷⁵⁾. Certains estiment d'ailleurs qu'il s'agit d'une obligation qui découle de la Convention d'Aarhus⁽⁷⁶⁾, mais l'on n'est pas tenu de partager cette opinion⁽⁷⁷⁾, d'autant qu'aller dans ce sens ne permet clairement pas aux particuliers, spécialement s'il est question d'un risque, de participer utilement et ce, par manque d'informations suffisantes⁽⁷⁸⁾.

L'on pourrait éventuellement penser que la traduction normative du risque d'inondations ferait exception et serait soumise à davantage de règles de participation et d'information du public. Il n'en est rien. Les arrêtés de gouvernement d'adoption des cartographies de l'aléa d'inondation par débordement des différents cours d'eau wallons⁽⁷⁹⁾ sont basés sur l'article D.53 du Livre II du Code de l'environnement⁽⁸⁰⁾, qui ne prévoit aucune procédure de participation⁽⁸¹⁾. De même, alors que l'article 136 du CWATUP prévoit que l'urbanisation des terrains exposés à des risques naturels prévisibles⁽⁸²⁾ doit être interdite ou soumise à des contraintes particulières, cette exposition n'entraîne pas, en elle-même, l'organisation d'une enquête publique, quelle que soit la décision administrative à adopter.

En droit wallon de l'urbanisme, le risque ne semble donc être un facteur de participation du public ni en rapport avec les dangers pour la santé humaine et l'environnement qui y sont associés, ni en rapport avec les restrictions au droit de propriété que son existence peut entraîner. Le

(75) Pour un résumé de la situation juridique à cet égard en droit wallon, v. M. DELNOY, *La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement*, Bruxelles, Larcier, 2007 (sur internet : <http://bictel.ulg.ac.be/ETD-db/collection/available/ULgetd-05222007-003046/>), p.305.

(76) V. not. l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n°43.796/4, du 5 décembre 2007.

(77) Comp. M. DELNOY, *op. cit.*, p.477.

(78) C'est précisément dans ce sens que la Commission va quand elle recommande, en termes de gestion du risque, que « toutes les parties intéressées devraient participer (...) dès que les résultats de l'évaluation scientifique et/ou de l'évaluation du risque sont disponibles » (communication du 2 février 2000 évoquée ci-dessus, paragraphe 6.2).

(79) V. par ex. l'arrêté du gouvernement wallon du 13 juillet 2006 adoptant la cartographie de l'aléa d'inondation par débordement de cours d'eau du sous-bassin hydrographique de l'Oise, *Moniteur belge* (<http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl>) du 11 août 2006, p.40531.

(80) Ces arrêtés évoquent également, comme base juridique, la « décision » du gouvernement wallon du 9 janvier 2003 adoptant le plan P.L.U.I.E.S., mais on ne sait ni sur quelle base ce plan a été adopté, ni quelle a été sa procédure d'adoption, ni quelle est sa valeur juridique, ni si son contenu était suffisamment précis que pour dispenser les cartographies locales d'enquête publique en bonne et due forme.

(81) Dans le préambule de chacun de ces arrêtés, le gouvernement wallon indique à ce sujet que « la participation du public est assurée par des enquêtes de terrain associant les riverains, les services gestionnaires des cours d'eau, la Division de la Nature et des Forêts, les waterings, les administrations communales, les services de secours, les contrats de rivières et les associations de pêcheurs ». L'on ne sait cependant pas grand-chose de ces « enquêtes de terrain ».

(82) En sus de l'inondation, le législateur vise là, entre autres, l'effondrement karstique, le glissement de terrain, la secousse sismique, etc.

droit wallon de l'urbanisme est clairement, en termes de participation du public, basé sur d'autres valeurs et intérêts que celle qui est liée à la prise en compte du risque. Cela n'implique cependant pas nécessairement que l'on doive le considérer comme « vieilli » ou dépassé⁽⁸³⁾.

6.2 - Le régime d'évaluation des incidences sur l'environnement : première exception

Le droit wallon de l'évaluation des incidences sur l'environnement des plans/programmes et projets recourt à trois instruments distincts, selon la nature, l'importance et les répercussions probables des décisions administratives concernées : le « rapport des incidences sur l'environnement »⁽⁸⁴⁾, l'étude d'incidences sur l'environnement⁽⁸⁵⁾ et la « notice d'évaluation des incidences sur l'environnement »⁽⁸⁶⁾. Les deux premiers sont en principe élaborés soit par l'autorité qui initie l'élaboration du plan/programme, soit, en ce qui concerne les autorisations, par un auteur qui dispose de compétences spécifiques et d'un agrément spécial⁽⁸⁷⁾. Ils sont par ailleurs beaucoup plus détaillés et d'une plus grande ampleur.

La présente partie n'est pas le lieu d'examiner dans quelle mesure le régime d'évaluation des incidences sur l'environnement des plans/programmes et projets applicable en Région wallonne impose l'analyse et la prise en compte du risque. Il est par contre utile de constater ici que, la plupart du temps, la réalisation d'un rapport des incidences sur l'environnement ou d'une étude d'incidences sur l'environnement implique la mise en œuvre d'au moins deux procédures de participation du public : la consultation d'organes consultatifs, d'une part, et une enquête publique, d'autre part. Par ailleurs, au cours de cette enquête, le rapport ou l'étude est mis à disposition du public⁽⁸⁸⁾. Enfin, les projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement donnent lieu, en

(83) Sauf si cela n'est conçu que dans le but de forcer l'autorité à réfléchir avant d'adopter une décision, développer la participation en lien avec le risque soulève de sérieuses questions, comme par exemple :

- compte tenu de la difficulté technique ou scientifique souvent liée à un risque, serait-ce réellement de nature à constituer une aide dans le chef de l'autorité ?
- ne serait-ce pas de nature à entraîner un transfert de responsabilité, de l'autorité vers les particuliers, dans l'adoption d'une décision nécessairement difficile et délicate ?
- ne risque-t-il pas d'aboutir à une conception de la décision administrative dont le critère d'adoption se définit par référence à un seuil d'acceptabilité sociale ?
- ne présenterait-ce pas le risque de constituer *de facto* un referendum, en principe interdit en Belgique ?

(84) Cet instrument concerne (certains des) plans et programmes qui sont soumis à une telle évaluation. V. par ex. les articles D.52 et D.56 du Code de l'environnement. Cette évaluation est soit imposée de manière prédéterminée, soit au cas-par-cas (v. not. l'article D.53, §3, du Code de l'environnement).

(85) Cet instrument concerne les autorisations qui portent sur des projets qui sont considérés, soit de manière prédéterminée, soit au cas-par-cas, comme étant susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. V. not. l'article D.68 du Code de l'environnement.

(86) Cet instrument concerne les autorisations qui portent sur des projets qui ne sont pas énumérés comme étant obligatoirement soumis à une étude d'incidences sur l'environnement. V. not. l'article D.66 du Code de l'environnement.

(87) La notice d'évaluation est, elle, rédigée par le demandeur d'autorisation lui-même. En droit wallon, l'étude d'incidences est la forme la plus complète, rigoureuse et coûteuse d'évaluation des incidences sur l'environnement.

(88) V. par ex. l'article D.29-14, §1^{er}, du Code de l'environnement ou l'article 51, §1^{er}, du CWATUP.

sus, à une réunion d'information préalable au dépôt de la demande de permis⁽⁸⁹⁾, à l'issue de laquelle le public est invité à faire connaître son opinion⁽⁹⁰⁾. En d'autres termes, les décisions administratives qui sont soumises à un régime plus strict d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement impliquent également la participation du public.

Or, toujours en schématisant, l'on constate que, la plupart du temps, l'obligation de réaliser un rapport des incidences sur l'environnement ou une étude d'incidences sur l'environnement dépend, entre autres, d'un critère qui est lié à l'idée de risque. Il s'agit par exemple :

- des « risques pour la santé humaine ou pour l'environnement », en ce qui concerne certains plans/programmes⁽⁹¹⁾ ;
- du « risque d'accidents, eu égard notamment aux substances ou aux technologies mises en œuvre » ou, plus généralement, du risque lié à la présence ou l'implantation possible d'établissements dits « Seveso », en ce qui concerne d'autres plans/programmes⁽⁹²⁾, ainsi que les autorisations⁽⁹³⁾ ;
- du risque qu'un site Natura 2000 soit « affecté de manière significative », en ce qui concerne tant les plans/programmes que les autorisations⁽⁹⁴⁾.

Ainsi donc peut-on dire que, de manière indirecte, par la voie de l'évaluation des incidences sur l'environnement, certains risques imposent nécessairement une procédure de participation du public.

6.3 - La réglementation relative aux risques d'accidents majeurs : seconde exception

Le régime de prise en charge, en droit de l'urbanisme wallon⁽⁹⁵⁾, du risque d'accident majeur, ou risque dit « Seveso », implique généralement l'une ou l'autre procédure de participation du public.

(89) V. l'article D.29-5, §1^{er}, du Code de l'environnement.

(90) Comp. l'article 6, §5, de la Convention d'Aarhus.

(91) Ce critère est d'application tant à l'élaboration de la liste de ces plans/programmes qui sont toujours soumis à ce rapport (v. l'article D.53, §§1^{er} et 2, qui renvoient à l'article D.54, 2^a, d; du Code de l'environnement) qu'aux décisions prises au cas par cas de soumettre à ce rapport les plans/programmes non repris dans cette liste (v. l'article D.53, §3, qui renvoie à l'article D.54, 2^a, d; du Code de l'environnement).

(92) V. par ex. l'article 50, §2, alinéa 4, du CWATUP et les trois hypothèses de risque qu'il vise, dont l'une renvoie au critère de risque évoqué ci-après à propos des projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement.

(93) V. l'article D.66, §2, f; du Code de l'environnement, ainsi que l'article D.68, §1^{er}, qui y renvoie.

(94) V. l'article 29, §2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la faune (http://wallex.wallonie.be/index.php?doc=6927&rev=6198-7145).

(95) Pour un aperçu plus général de ce régime et ce, quel que soit le domaine juridique concerné, on peut consulter l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (http://wallex.wallonie.be/index.php?doc=4358&rev=3684-2017).

On l'a vu ci-dessus, en fonction de l'implantation d'établissements Seveso qu'ils impliquent, certains plans/programmes, dont les plans d'affectation du sol, et certaines autorisations - dont le permis d'urbanisme - sont préalablement soumis à un rapport des incidences sur l'environnement ou à une étude d'incidences sur l'environnement, auxquels la participation du public est traditionnellement associée.

Le CWATUP invite également le gouvernement à établir, en marge des plans d'affectation des sols, des « périmètres Seveso » à valeur réglementaire et comportant éventuellement des restrictions à la construction, lesdits périmètres correspondant soit à des zones établies autour d'établissements Seveso existants, soit à des zones exclusivement réservées à ce type d'établissement⁽⁹⁶⁾. La procédure d'établissement de ces périmètres comporte nécessairement une enquête publique, ainsi que l'intervention de commissions consultatives dont certaines, au vu de leur composition, relèvent de la participation du public.

Quoi qu'il en soit, si, donc, le risque Seveso entraîne généralement la mise en œuvre de certains modes de participation, la procédure de ces modes d'intervention du public n'est par contre pas organisée d'une manière spécifique en lien avec ce risque : la participation du public y est traitée, *grosso modo*, comme celle qui s'applique aux autres plans/programmes et autorisations.

6.4 - Au-delà de ces exceptions, prise en compte du risque dans le cadre de la participation

En droit wallon, l'autorité administrative compétente dispose la plupart du temps, quand elle est tenue de soumettre son projet de décision à un mode de participation, de la possibilité d'aller au-delà de ce que le texte applicable prévoit en termes de modalités procédurales de la participation⁽⁹⁷⁾. En règle générale, toute autorité peut donc, en présence d'un risque, décider de renforcer les modalités procédurales de la participation, par exemple en diffusant plus largement l'appel à participation⁽⁹⁸⁾, en communiquant des données plus abondantes au public, en allongeant le délai alloué à ce dernier pour réagir, etc. *A priori*, cependant, sous réserve de ce qui sera dit ci-après de l'information mise à disposition du public, l'autorité n'est pas pour autant tenue de le faire.

Certains estiment par ailleurs que l'autorité administrative peut toujours mettre en œuvre une procédure de participation et ce, même quand aucun texte n'en impose une ou ne lui donne

(96) V. l'article 136bis du CWATUP.

(97) V. par ex. l'article D.29-12 du Code de l'environnement ou l'article 4, alinéa 2, du CWATUP.

(98) C'est d'ailleurs expressément prévu, pour les cas qu'il vise, par l'article R.41-1 du Code de l'environnement, en ce qui concerne la détermination, par l'autorité compétente, des communes dans lesquelles une annonce est diffusée à propos de la tenue d'une réunion d'information préalable à l'étude d'incidences sur l'environnement ou à dépôt de demande de permis.

habilitation de décider au cas par cas d'en organiser une⁽⁹⁹⁾. En suivant ces auteurs, rien n'empêcherait l'autorité, face à un risque, de mettre en œuvre, de ce fait, un mode de participation du public⁽¹⁰⁰⁾. Certains pourraient même être tentés de soutenir que l'existence d'un risque impose à l'autorité, dans une démarche de précaution⁽¹⁰¹⁾, de le faire. Aller dans ce sens laisserait entendre qu'au vu d'une absence de certitude scientifique absolue et de la « *latitude d'épanouissement* » qu'elle laisse au droit⁽¹⁰²⁾, le rôle du public serait d'intervenir « *dans la détermination du seuil de l'acceptabilité du risque* »⁽¹⁰³⁾ et que celui de l'autorité tendrait à se réduire à une mission d'arbitrage entre différents intérêts en présence. Or cette manière de voir est loin de pouvoir s'imposer dans le système juridique belge.

Il est par contre deux domaines de la participation dans lesquels l'autorité publique est, le cas échéant, clairement tenue de prendre en compte l'existence d'un risque.

Il s'agit, d'une part, du contenu de l'information qui est mise à disposition du public dans le cadre d'une procédure de participation, que cette information soit celle que l'autorité doit diffuser spontanément ou qu'elle corresponde aux explications que l'autorité est tenue de donner, dans le cadre d'une enquête publique, aux particuliers qui lui en font la demande. En outre sur la base du droit international et européen⁽¹⁰⁴⁾, il nous semble en effet que, même quand les textes wallons ne l'y obligent pas, l'autorité est tenue d'y inclure spontanément la mention de l'existence du risque et de ses tenants et aboutissants.

(99) D'autres indiquent qu'il n'y a « pas de participation sans texte » : v. les réf. citées in M. DELNOY, *op. cit.*, p.165. Il va de soi que, si un texte laisse à l'autorité le choix d'organiser ou non un mode de participation, elle peut alors décider en fonction de l'existence d'un risque. Ainsi, à titre d'exemple, dès lors que les cas dans lesquels l'autorité qui délivre un permis peut imposer un comité d'accompagnement ne sont pas définis (v. l'article D.29-25 du Code de l'environnement), on peut parfaitement imaginer que l'existence d'un risque soit déterminante dans la décision de l'autorité de le faire.

(100) C'est dans ce sens, par exemple, que le gouvernement wallon est allé en ce qui concerne les installations de téléphonie : alors que les articles 330 et suivants du CWATUP ne soumettent pas systématiquement ces installations à enquête publique, il a pourtant décidé de les y soumettre et ce, par voie de directive administrative qualifiée de « Recueil des bonnes pratiques en matière d'implantation d'antennes-relais de télécommunications mobiles » (24 juillet 2003, <http://mrw.wallonie.be/dgatip/dgatip/pages/dau/Dwnld/RecueilBonnesPratiques-23-07-03.pdf>).

(101) Comp. J. PEEL, When (Scientific) Rationality Rules: (Mis)Application of the Precautionary principle in Australian Mobile Phone Tower Cases, *Journ. Env. Law*, 2007, p.119.

(102) « *Qui se conçoit alors comme un espace de réflexion et de choix* » (E. NAIM-GESBERT, Expertise scientifique et droit de l'environnement, in *Quel avenir pour le droit de l'environnement?*, Bruxelles, F.U.S.L., 1996, p.46).

(103) E. NAIM-GESBERT, *op. cit.*, p.68.

(104) Par transposition, entre autres, de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à la publicité active de l'administration, dans le cadre de l'article 8 de la Convention. On pense évidemment également à l'obligation d'aide à la participation de l'article 3 de la Convention d'Aarhus. En droit interne, cette question nécessiterait avant tout une analyse texte par texte, puis pourrait éventuellement faire l'objet d'une analyse sur la base de l'article 23 de la Constitution et de l'effet de *standstill* qu'il comporte, dès lors que, selon la Cour constitutionnelle, la participation du citoyen est un élément d'appréciation d'une éventuelle réduction sensible du niveau de protection de l'environnement (v. not. C.C. n°137/2006, du 14 septembre 2006). L'article 1382 du Code civil pourrait évidemment également venir en soutien de l'une ou l'autre réflexion (comp., sur cette question de l'obligation d'information de l'autorité, Cass., 20 juin 2008, n°C.06.0592.F).

Il s'agit, d'autre part, de l'obligation qui est faite à l'autorité de « tenir compte » des réclamations et observations formulées par le public au cours d'une procédure de participation : telle qu'elle est interprétée par le Conseil d'Etat⁽¹⁰⁵⁾, cette obligation implique que, si ces réactions visent l'existence d'un risque et pour autant évidemment qu'elles relèvent de la police administrative de l'urbanisme, le risque fasse nécessairement l'objet d'un traitement approprié par l'autorité, consistant en une analyse circonstanciée et, le cas échéant, en mesures concrètes sous la forme, par exemple, de conditions du permis ou d'une modification du projet de plan/programme.

7 - RISQUE, DROIT ET LIBERTÉS

FRANCIS HAUMONT

Il est évident que la réglementation du risque peut avoir un impact sur la liberté individuelle et les droits fondamentaux.

Le droit de propriété sera souvent affecté par les interdictions ou les limitations imposées à son exercice dans le but de protéger les personnes, les biens et l'environnement contre tel ou tel risque, voire par la privation de la propriété. Ce type d'ingérence est prévu par l'article 1^{er} du 1^{er} Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette ingérence doit néanmoins répondre à des conditions de légalité, de légitimité et de proportionnalité⁽¹⁰⁶⁾. Il est clair que les indemnités que peuvent obtenir les propriétaires concernés constituent un élément susceptible d'assurer la proportionnalité de l'ingérence.

En ce qui concerne les indemnités d'expropriation, elles seront complètes et certainement conformes aux prescrits de la Cour européenne des droits de l'homme. Même lorsque sera déduit de cette indemnité le coût des charges non exécutées par l'exproprié alors qu'il en avait l'obligation, comme, par exemple, lorsqu'il devait réhabiliter une friche industrielle ou décontaminer un site pollué⁽¹⁰⁷⁾.

En revanche, en ce qui concerne l'indemnisation pour les servitudes d'utilité publique limitant, pour des raisons de risques, la disponibilité du bien sans aller jusqu'à la privation du droit de propriété, les droits des propriétaires sont plus limités. En effet, le mécanisme des moins-values

(105) Sur le degré d'exigence qui est associé à cette obligation par le Conseil d'Etat de Belgique, v. not. M. DELNOY, *op. cit.*, p.870.

(106) Sur cette question, voyez notamment F HAUMONT, *Droit européen de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 161-176 et p. 186-204, et références citées.

(107) CWATUP, art. 182, §§ 2 et 3.

liées à un plan d'affectation des sols prévoit spécifiquement, parmi les exceptions à ce droit, le cas où le refus de permis, susceptible d'ouvrir ce droit à l'indemnisation, résulte d'une interdiction de construire ou de lotir « *sur un terrain exposé à un risque ou une contrainte visée à l'article 136* » du CWATUP. Il reste bien sûr d'autres cas de limitation de l'usage d'un bien que celles résultant des plans d'aménagement pour lesquels toutefois, sauf dispositions contraires prévues par le législateur, il n'est pas prévu de mécanisme d'indemnisation.

Parmi les autres droits et libertés fondamentaux, on peut mentionner le droit au logement ou la liberté d'établissement lorsque le risque encouru ne permet pas de laisser des citoyens s'y exposer. C'est le cas des zones A des plans de développement des aéroports régionaux soumises à un taux d'exposition au bruit incompatible avec le logement ou des périmètres de zones vulnérables autour d'un établissement Seveso. Le Gouvernement wallon est régulièrement saisi de demandes accompagnées d'une reconnaissance de décharge de responsabilité pour laisser se construire des maisons d'habitation à proximité d'une entreprise Seveso ou pour réoccuper des logements expropriés dans le cadre de la lutte contre le bruit. Priorité est évidemment donnée à la prise en compte du risque.

8 - URBANISME, RISQUE ET RESPONSABILITÉ

BENOÎT KOHL

8.1 - Considérations générales

En droit belge comme dans d'autres systèmes juridiques européens, le droit de la responsabilité civile n'est plus uniquement centré sur l'idée de réparation du dommage causé par une faute ou une négligence. Le risque constitue depuis longtemps, aux côtés de la faute, un fondement certain du droit belge de la responsabilité. De nombreuses législations ont ainsi introduit une responsabilité à base de risque, en particulier dans le domaine du droit de l'environnement⁽¹⁰⁸⁾. Dans l'état actuel du droit, l'existence d'une activité risquée ne suffit cependant pas à entraîner la responsabilité de celui qui l'exerce. Le droit de la responsabilité, qu'il repose ou non sur la faute, ne s'est pas (encore ?) affranchi de l'exigence d'un dommage certain, non purement éventuel⁽¹⁰⁹⁾. En l'absence de dommage, les règles de la responsabilité civile sont ainsi impuissantes à fonder

(108) Pour un aperçu de la responsabilité « sans faute » en droit belge, voy. notamment B. DUBUISSON, « De la légèreté de la faute au poids du hasard. Réflexions sur l'évolution du droit de la responsabilité civile », *R.G.A.R.*, 2005, n° 14.009.

(109) Certains auteurs ont toutefois suggéré que la fonction de prévention de la responsabilité puisse déboucher sur la possibilité d'intenter une action préventive en responsabilité permettant de mettre fin à une activité risquée alors qu'aucun dommage n'a encore été subi (voy. ainsi M. BOUTONNET, *Le principe de précaution en droit de la responsabilité civile*, Paris, L.G.D.J., 2005).

directement une obligation d'agir dans le chef de l'administration⁽¹¹⁰⁾. En revanche, la police administrative, qui « groupe l'ensemble des mesures administratives destinées à préserver ou à rétablir l'ordre public, en limitant, le cas échéant, la liberté des individus »⁽¹¹¹⁾, présente indéniablement une fonction préventive⁽¹¹²⁾.

Les individus, mais également les pouvoirs publics, peuvent supporter une responsabilité dont le fondement variera en fonction des lois et règlements applicables à une situation particulière. Ainsi, le fait générateur de la responsabilité de l'individu pourra d'abord constituer la faute au sens de l'article 1382 du Code civil, c'est-à-dire la transgression, soit d'une norme légale ou réglementaire déterminée, soit de la norme générale de prudence et de diligence. Dans certaines circonstances, la responsabilité pourra être établie sans que sa faute doive être démontrée ; ces hypothèses de responsabilités « objectives » se sont accumulées au gré des réglementations, spécialement dans le domaine des activités à risque. La théorie des troubles anormaux de voisinage constitue un autre fondement appliqué par la jurisprudence, par exemple dans le domaine de dommages écologiques résultant de l'exercice d'une activité présentant un certain risque⁽¹¹³⁾.

8.2 - La responsabilité des pouvoirs publics et des individus en matière de risque

En Belgique, les pouvoirs publics sont soumis, comme tous les citoyens, au devoir général de prudence et un manquement à cette obligation peut être constitutif d'une faute. L'administration peut ainsi être déclarée responsable lorsque, adoptant une décision, elle manque à l'obligation de sécurité ; elle peut en outre être déclarée en faute si la négligence ou l'imprudence réside dans une absence de décision. Par ailleurs, *a priori*, lorsqu'une autorité administrative commet une illégalité, sa responsabilité peut être engagée. L'application sans réserve de ce dernier principe à toute situation dans laquelle une illégalité pourrait être commise, demeure cependant controversée. Ainsi, il n'est pas certain que l'administration sera toujours déclarée responsable en cas de mauvaise application d'une règle⁽¹¹⁴⁾ : en effet, selon P. LEWALLE et L. DONNAY, « la faute est

(110) Voy. B. DUBUISSON et C. THIEBAUT, « La responsabilité environnementale. Entre responsabilité civile et mesures de police administrative », in *La responsabilité environnementale. Transposition de la directive 2004/35 et implications en droit interne*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, pp. 137 et suiv., spéc. p. 142.

(111) T. BOMBOIS et D. DEOM, « La définition de la sanction administrative », in R. ANDERSEN, D. DEOM et D. RENDERS (dir.), *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 25 et suiv., spéc. p. 65.

(112) Voy. à ce sujet entre autres B. DUBUISSON et C. THIEBAUT, *op. cit.*, p. 143.

(113) Sur les différents fondements de la responsabilité environnementale, voy. entre autres X. Thunis, « Les fondements de la responsabilité en matière environnementale. Rapport belge », in G. Viney et B. Dubuisson (dir.), *Les responsabilités environnementales dans l'espace européen. Point de vue franco-belge*, Bruxelles et Paris, Bruylant et L.G.D.J., 2006, pp. 25 et s.

(114) Voy. entre autres sur cette question J. Wildemeersch, « La responsabilité des pouvoirs publics : valse à trois temps sur un air de 1382 », in B. Kohl (éd.), *Droit de la responsabilité*, coll. Formation permanente CUP, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, pp. 231 et suiv., spéc. pp. 235-238 ; P. Lewalle et L. Donnay, *Contentieux administratif*, 3ième éd., coll. Faculté de droit de Liège, Bruxelles, Larcier, 2008, pp. 387 et suiv.

d'abord une imprudence ou une négligence et (...) s'il y a, sauf erreur invincible ou autre cause d'exonération, imprudence ou négligence à méconnaître une disposition législative ou réglementaire dans la mesure où elle dicte une conduite déterminée, il n'est pas nécessairement de même de s'écarter d'une disposition ambiguë, lacunaire ou dont le sens est discuté »⁽¹¹⁵⁾.

La Belgique ne connaît guère de contrées où l'on puisse imaginer construire ou laisser construire dans un couloir d'avalanche. En revanche, à plusieurs reprises, des pouvoirs publics ont été condamnés par les cours et tribunaux pour ne pas avoir pris les mesures qui s'imposaient, en particulier l'amélioration du réseau d'égouttage pour faire face à l'urbanisation croissante, de manière à éviter la survenance d'inondations⁽¹¹⁶⁾.

De manière générale, la question de savoir si l'administration encourt une responsabilité pour avoir toléré une infraction qu'elle connaissait à la législation sur le risque se résout par l'application des principes du droit de la responsabilité exposés ci-avant : « une autorité qui, ayant connaissance d'un manquement à une règle qu'elle a le pouvoir de faire appliquer, est en défaut d'exercer ce pouvoir, engage sa responsabilité, si son inaction est fautive et a causé des dommages à un tiers »⁽¹¹⁷⁾. Par exemple, l'autorité négligeant d'exercer les pouvoirs qui lui sont reconnus à l'égard d'activités exercées en infraction à une législation environnementale pourra être reconnue responsable si sa négligence fautive cause un dommage à un tiers⁽¹¹⁸⁾. Le principe s'applique de manière plus stricte encore lorsque les obligations dont l'autorité a le pouvoir de faire assurer le respect correspondent à des obligations de droit communautaire : comme le soulignent A. VAGMAN et B. JADOT, les actes de droit communautaire imposent souvent aux Etats membres l'obligation expresse d'assurer le caractère effectif d'un régime de sanctions en cas d'infraction aux dispositions de droit interne prises en application de ces actes ; « (...) en pareilles hypothèses, l'autorité compétente en droit interne n'a pas le choix : il lui incombe de mettre en œuvre les pouvoirs qui sont les siens »⁽¹¹⁹⁾.

Les cours et tribunaux disposent donc non seulement du pouvoir de condamner l'autorité administrative à indemniser le tiers préjudicié par son inaction face à la violation d'une législation⁽¹²⁰⁾,

(115) *Op. cit.*, p. 390.

(116) Voy. par exemple Bruxelles, 13 juin 1990, R.G.A.R., 1993, n° 12.155 ; civ. Mons, 30 juin 1999, *Cab. Dr. Immo.* 1999/6, p. 17.

(117) A. Vagman et B. Jadot, « L'autorité administrative est-elle tenue d'ordonner les mesures coercitives en son pouvoir à l'égard d'une activité exercée en infraction à une législation environnementale ? », in R. Andersen, D. Déom et D. Renders (dir.), *Les sanctions administratives*, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 647 et suiv., spéc. pp. 649-650.

(118) Voy. par exemple F. van Nuffel, « Rechtsbescherming tegen bestuurlijk gedogen in het milieu- en stedenbouwwrecht », in D. Lindemans (éd.), *Gedogen en bemiddelen in het bestuurrecht*, Bruges, die Keure, 2003, pp. 31 et suiv., spéc. n° 37-43. Reste cependant controversée la question s'il convient ou non d'exiger de l'autorité qu'elle établisse concrètement qu'une activité exercée en infraction cause ou soit susceptible de causer des nuisances ou inconvénients importants, pour justifier l'adoption d'une décision dont le seul objet est d'assurer le respect de la règle qui a été violée (voy. A. Vagman et B. Jadot, *op. cit.*, p. 658).

(119) A. Vagman et B. Jadot, *op. cit.*, p. 652.

(120) Voy. ainsi l'arrêt de principe de la Cour de cassation du 12 décembre 1968 (R.C.J.B., 1970, p. 241, note F. Delpérée).

mais encore d'ordonner à cette autorité de prendre les mesures coercitives en son pouvoir pour faire cesser les activités exercées ou, dans le domaine du droit de l'urbanisme, les constructions érigées, sans les autorisations requises⁽¹²¹⁾. Les conditions mises pas la Cour de cassation pour que le juge puisse limiter le pouvoir discrétionnaire d'appréciation des autorités sont toutefois strictes : doit en effet toujours être établi, en fonction des circonstances concrètes, que l'inaction de l'autorité présentait un caractère fautif⁽¹²²⁾.

8.3. Assurance obligatoire

En droit belge, un certain nombre d'assurances obligatoires ont été imposées aux personnes développant une activité présentant un risque, spécialement en matière d'environnement. Au niveau fédéral, doit être spécialement mentionnée l'obligation d'assurance contre le risque nucléaire⁽¹²³⁾. La couverture est assurée par un pool d'assurances, couvrant un ou plusieurs risques liés à l'exploitation d'une installation nucléaire (assurance incendie, perte d'exploitation, responsabilité à l'égard des tiers, accidents du travail...). En Belgique, seul un pool d'assurance est actif (le *Syndicat Belge des Assurances Nucléaires - SYBAN*).

Pour le surplus, le droit de l'urbanisme et de l'environnement relevant pour l'essentiel de la compétence des trois régions fédérées (Région flamande, Région wallonne et Région de Bruxelles-Capitale), les obligations d'assurance pour l'exercice d'activités risquées peuvent différer selon l'endroit où cette activité est développée⁽¹²⁴⁾. De telles obligations existent par exemple, en Région flamande, en matière de transport de déchets dangereux ou à charge des exploitants de certains établissements incommodants (par exemple en matière de traitement des déchets, de production de laques, peintures ou pigments...), ou encore à charge des acquéreurs de biens immeubles contaminés : la garantie de la parfaite exécution des travaux d'assainissement que ceux-ci sont tenus de fournir peut être délivrée sous la forme d'une assurance. En Région wallonne, la souscription d'une assurance de la responsabilité civile constitue par exemple l'une des conditions pour l'agrément d'une entreprise désirent exploiter une décharge publique, transporter des huiles usagées...

(121) Cass., 31 mai 2001, Pas., 2001, I, p. 1002 ; Anvers, 1^{er} février 1988, *R.W.*, 1988-1989, p. 51 ; Anvers, 26 janvier 1998, *A.J.T.*, 1998-1999, p. 699, *T.M.R.*, 2001, p. 91.

(122) A. Vagman et B. Jadot, *op. cit.*, p. 650 ; voy. également J. Bouckaert et T. Gernay, « De rol van de burgemeester bij het nemen van dwangmaatregelen met het oog op de bescherming van het leefmilieu », *T. Gem.*, 2008, pp. 85 et s., spéc. pp. 106-113.

(123) Voy. entre autres sur cette question M. Faure (éd.), *Aansprakelijkheid voor het nucleaire risico*, Anvers, Maklu, 1993 ; T. Vanden Borre, « Dekking van het nucleaire risico op nationaalrechtelijke basis of via internationale Verdragen : de Verenigde Staten versus Europa », in K. Deketelaere, M. Faure et G. Verhoosel (éd.), *Grensoverschrijdende milieuproblemen : uitdagingen voor de nationale en internationale rechtsorde*, Anvers, Intersentia, 1998, pp. 443 et s.

(124) Voy. par exemple à ce sujet K. Deketelaere et T. Vanden Borre, « Verplichte verzekeringen », in K. Deketelaere (coord.), *Handboek Milieu- en Energierecht*, Bruges, die Keure, 2006, pp. 1370 et s.

Par ailleurs, il convient de relever que le contenu des assurances, même les assurances volontaires, est parfois prescrit de manière impérative. C'est ainsi que l'assurance de la responsabilité civile « habitation » doit, depuis quelques années, impérativement couvrir le risque lié aux inondations lesquelles étaient, autrefois, généralement exclues par les compagnies au titre des événements de force majeure.

8.4 - Lien entre prévention et assurance

L'assurance joue assurément un rôle de prévention des sinistres. En effet, « afin de réduire le nombre de ses interventions l'assureur met contractuellement à charge de l'assuré diverses obligations relatives à la prévention. Cette action des compagnies contribue pour beaucoup à diminuer le nombre de sinistres »⁽¹²⁵⁾. Rien ne permet de penser que ce principe ne reçoive pas application en particulier pour les assurances des risques en droit de l'urbanisme et de l'environnement.

Au-delà de ce constat, force est de reconnaître que la fonction préventive de la responsabilité prend, en Belgique comme ailleurs, une importance croissante, notamment par le biais du principe de précaution⁽¹²⁶⁾. L'influence de ce dernier principe sur le droit de la responsabilité demeure difficile à cerner ; l'élargissement du devoir de prudence (l'incertitude scientifique n'excluant plus nécessairement la faute) apparaît ainsi pour certains comme l'une des expressions de cette influence⁽¹²⁷⁾. Le principe de précaution n'a toutefois pas encore remplacé la faute comme fondement du droit de la responsabilité civile : comme le relève R.O. DALCQ, ce principe de précaution n'impose-t-il en réalité d'autre obligation que celle de ne pas commettre de faute⁽¹²⁸⁾ ? L'analyse de la jurisprudence civile belge confirme cette opinion : bien qu'il soit consacré par quelques dispositions normatives nationales et internationales⁽¹²⁹⁾, notamment en droit de l'environnement, les décisions rendues par les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire en matière de responsabilité civile ne semblent pas avoir reçu le principe de précaution pour assise⁽¹³⁰⁾.

(125) M. Fontaine, *Droit des assurances*, 2^e éd., Bruxelles, Larcier, 1996, p. 17.

(126) Voy. par exemple G. Schamps, « Le principe de précaution dans un contexte de droit communautaire et de droit administratif. Vers un nouveau fondement de la responsabilité civile ? », in *Mélanges offerts à Marcel Fontaine*, Bruxelles, Larcier, 2003, pp. , spéc. p. 211. Sur la réception du principe de précaution en droit belge, voy. également supra.

(127) Voy. par exemple F. Ewald, C. Gollier et N. de Sadeleer, *Le principe de précaution*, 2^e éd., coll. Que Sais-Je, Paris, PUF, 2008, p. 99.

(128) Voy. ainsi R.O. Dalcq, « A propos du principe de précaution », R.G.A.R., 2000, n° 13229.

(129) Pour une énumération de celles-ci, voy. entre autres M. Pâques, « Le Conseil d'Etat et le principe de précaution : chronique d'une naissance annoncée », J.T., 2004, pp. 169 et suiv., spéc. p. 170.

(130) Voy. G. Schamps, « Le principe de précaution, justifie-t-il une nouvelle responsabilité en droit civil belge ? D'autres alternatives existent... », in A. Wijffels (éd.), *Le Code civil entre ius commune et droit privé européen*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 517 et suiv., spéc. p. 528.

8.5 - Mutualisation

Une certaine mutualisation du risque s'observe en Belgique, y compris dans le domaine de l'urbanisme et de l'environnement. Il suffit pour cela de songer à la possibilité qu'ont les victimes d'une catastrophe naturelle - lorsque celle-ci est reconnue comme étant une calamité - de s'adresser au Fonds des calamités afin d'obtenir une indemnisation, certes limitée, de leur dommage. En 1999 a également été créé, par exemple, un Fonds d'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine. Dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et de la protection de l'environnement, l'on peut également citer le Fonds national de garantie des dommages houillers, le Fonds accordant des avances aux victimes de dommages causés par des captations d'eau (dans l'attente d'une décision judiciaire à propos de la demande en réparation), ou encore le Fonds wallon pour la gestion des déchets, qui intervient lorsque la personne ayant causé le dommage n'est pas identifiée, n'est pas responsable ou est insolvable⁽¹³¹⁾.

De même les pouvoirs publics ont-ils pris l'habitude d'offrir, au-delà des seules règles gouvernant l'expropriation publique, une compensation aux victimes du développement d'une activité économique déterminée ou de la création de nouvelles infrastructures publiques. L'on a ainsi vu la Région wallonne, à l'occasion du développement des aéroports établis sur son territoire, offrir à certains riverains une compensation financière leur permettant d'effectuer des travaux d'isolation phonique dans leurs habitations.

La socialisation du risque se maintient toutefois dans les limites du raisonnable et demeure accessoire aux mécanismes classiques d'indemnisation fondés sur le droit de la responsabilité, à base de faute ou à base de risque.

(131) Voy. sur ces différents fonds H. BOCKEN, « Les indemnisations sans égard à la responsabilité : rapport de synthèse », in J. FAGNART (COORD.), *Les indemnisations sans égard à la responsabilité*, Bruxelles, Kluwer, 2001, pp. 89 et suiv., spéc. pp. 94-97.