

Séance du 16 novembre 2022

RECOURS n° 1275

En cause de : ...
Partie requérante

Contre : Le Ministre-Président du Gouvernement wallon
Rue Mazy, 25-27,

5100 NAMUR

Partie adverse

Vu la requête datée du 30 septembre 2022, réceptionnée le 3 octobre 2022, par laquelle la partie requérante a introduit le recours prévu à l'article D.20.6 du livre 1er du code de l'environnement, contre l'absence de réponse de la partie adverse à sa demande portant sur la communication des « documents qui attesteraient d'un « intérêt général » justifiant que des centaines de zones d'espaces verts soient affectées en « zones de dépendances d'extraction » aux plans de secteur de Wallonie » ;

Vu l'accusé de réception de la requête du 5 octobre 2022 ;

Vu la notification de la requête à la partie adverse, en date du 5 octobre 2022 ;

Vu la décision de la Commission du 21 octobre 2022 prolongeant le délai pour statuer ;

Considérant que dans sa décision n°1271 du 12 octobre 2022, la Commission s'est prononcée sur un recours introduit par la partie requérante contre le refus opposé par le

Ministre de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne à sa « demande de rectification d'une information environnementale », ayant pour objet, en substance, de demander que soit corrigé l'extrait du « plan de secteur de Namur du 14 mai 1986 » en sa planche 40/6 (Gembloux), tel que joint au résumé non technique de l'étude d'incidences réalisée par CSD dans le cadre d'une demande de permis unique relative à un « projet de quatre éoliennes dans une zone agricole de Grand-Leez/Lonzé (à Gembloux) », dans la mesure où selon cet extrait du plan de secteur le lieu-dit « Les Sept Voleurs », rue du Ridias à Grand-Leez, figure en « zone de dépendances d'extraction » alors que, selon la requérante, ce lieu-dit devrait figurer au plan de secteur en « zone d'espaces verts » ;

Considérant que, comme exposé dans cette décision, les services du Gouvernement de la Région wallonne ont, par un courrier du 14 avril 2022, expliqué à la partie requérante :

« Sur base de votre courrier, il semble qu'il y ait une difficulté de compréhension des textes actuels et du plan de secteur en vigueur. En effet, les éléments que vous avancez s'appuient sur le Code de l'aménagement du territoire en vigueur entre 1984 et fin février 1998. Depuis, les textes ont été modifiés à plusieurs reprises. De fait, si on retrace les diverses évolutions du Code de l'aménagement du territoire (CWATU), devenu Code du développement territorial (CoDT) le 1^{er} juin 2017, on constate ceci

- 1 dans le cadre du Code de 1984, il était stipulé que « Lorsque les extractions sont terminées, la destination primitive ou future correspondant à la teinte de fond inscrite sur le plan doit être respectée. Ainsi, dans les faits, les zones d'extraction étaient représentées graphiquement par des hachures fuchsia sur fond de zone agricole, ou zone forestière, ou zone d'espaces verts, ou encore zone blanche quand il n'y avait pas de seconde affectation prévue dans le temps (c'est ce qui apparaît toujours sur les cartes originales papiers du plan de secteur, version non coordonnée)
- 2 le Code de 1984 a été modifié ensuite par le décret du 27 novembre 1997, entré en vigueur le 1^{er} mars 1998, qui a classé les zones d'extraction dans les zones destinées à l'urbanisation, et a supprimé la double affectation dans le temps à moins qu'une prescription complémentaire ne prévoit Un nouveau zonage après exploitation, ce qui n'a jamais été fait, et donc en pratique, l'utilisation de la zone au terme de l'exploitation n'était plus déterminée entre le 1^{er} mars 1998 et le 30 septembre 2002.

Ainsi, à partir du 28 mai 1999, date d'entrée en vigueur de l'AGW du 29 avril 1999 formalisant la nouvelle légende du plan de secteur, les zones d'extraction sont toutes apparues hachurées fuchsia sur fond blanc dans la version coordonnée du plan de secteur.

Par ailleurs, il est aussi utile de rappeler ici que les zones d'extension d'extraction au plan de secteur ont été assimilées à des zones d'extraction par l'effet du décret du 21 novembre 1997.

- 3 est venu ensuite le décret du 18 juillet 2002, entré en vigueur le 1^{er} octobre 2002, qui imposait qu'« au terme de l'exploitation, la zone devient Une zone d'espaces verts. Ainsi par l'effet de ce décret, toutes les zones d'extraction ont retrouvé une double affectation dans le temps, et devenaient à terme des zones d'espaces verts (hachuré fuchsia sur fond vert clair), entre le 1^{er} octobre 2002 et le 10 mars 2005
- 4 tandis que le décret RESA (de relance économique et de simplification administrative) du 3 février 2005, entré en vigueur le 11 mars 2005 ne faisait plus aucune référence au devenir de la zone d'extraction après exploitation. Cette zone a donc à nouveau perdu la double affectation dans le temps depuis le 11 mars 2005 (retour des hachures fuchsia sur fond blanc dans la version coordonnée du plan de secteur)
- 5 et enfin, depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} juin 2017, du décret du 20 juillet 2016 instituant le Code du développement territorial (CoDT), les prescriptions générales des zones du plan de secteur ont été une nouvelle fois modifiées. Ainsi, les mesures transitoires (article D.II.63) ont transformé toutes les zones d'extraction qui existaient au plan de secteur sous le régime du CWATUP, en zones appelées maintenant « zones de dépendances d'extraction » (articles D.II.28 et D.II.33), classées parmi les zones destinées à l'urbanisation, et pour lesquelles il n'y a toujours aucune référence du devenir de la zone après exploitation.

En parallèle, ce décret a créé une nouvelle zone, appelée « zone d'extraction » (article D.II.41), et pour laquelle l'arrêté d'inscription au plan de secteur doit fixer une affectation non destinée à l'urbanisation au terme de son exploitation, parmi la zone agricole, la zone forestière, la zone d'espaces verts ou la zone naturelle. La nouveauté par rapport au CWATUP étant que l'inscription d'une telle zone au plan de secteur ne doit pas être compensée. Il n'en reste pas moins que l'inscription au plan de secteur d'une nouvelle zone de dépendances d'extraction, elle, doit toujours être compensée.

Ainsi, sous le régime actuel du CoDT, en ce qui concerne les zones dévolues à l'activité extractive, on a :

- parmi les zones d'activité économique (article D.II.28), des zones de dépendances d'extraction (article D.II.33), dont toutes les zones d'extraction du plan de secteur sous CWATUP ; ces zones sont « destinées à l'urbanisation et de ce fait, en cas d'inscription d'une nouvelle zone de ce type au plan de secteur en lieu et place d'une zone non destinée à l'urbanisation, le principe de la compensation est d'application (article D.II.45, 53) ; l'exploitation des dépendances de carrière au sens large y est autorisée ; ces zones n'ont pas de seconde affectation dans le temps, et au terme de leur exploitation elles restent des zones de dépendances d'extraction (et donc des zones d'activité économique), dont le figuré au plan de secteur est le suivant (hachuré parme et fuchsia avec surimpression « DE » il s'agit de la majorité des zones « dévolues à l'activité extractive » au plan de secteur en vigueur : [suit une carte]

- et des zones d'extraction (article D.II.41), zones « non destinées à l'urbanisation et de ce fait, en cas d'inscription d'une nouvelle zone de ce type au plan de secteur, le principe de la compensation n'est pas d'application ; pour ces zones, le CoDT prévoit au terme de l'exploitation (à savoir à l'échéance du permis autorisant l'activité), une affectation future en zone également non destinée à l'urbanisation, que sont les zones agricole, forestière, d'espaces verts ou naturelle ; seule l'exploitation des dépendances de carrière indispensables à l'extraction, peut y être autorisée pour une durée limitée. Il existe actuellement très peu de zones de ce type au plan de secteur, puisqu'elles ont été créées par le CoDT en 2017 ; cf. exemple de la révision du plan de secteur de La Louvière — Soignies relative aux Carrières du Hainaut (AGW du 8 août 2019, M.B. du 16.10.2019), où la zone d'extraction est figurée en hachuré fuchsia et vert clair, le fond vert clair correspondant à la destination de zone d'espaces verts au terme de l'exploitation : [suit une carte] »

En résumé, il découle de l'entrée en vigueur du CoDT le 1^{er} juin 2017 que la plupart des zones du plan de secteur actuel dévolues à l'activité extractive, sont des zones de dépendances d'extraction (cf. légende hachuré parme et fuchsia avec surimpression « DE » dont le devenir au terme de l'exploitation n'est pas réglementé par le CoDT, à moins de réaliser une révision du plan de secteur.

La double affectation dans le temps ne s'applique qu'aux nouvelles zones d'extraction inscrites Cil.) plan de secteur après le 1^{er} juin 2017 et dont la légende au plan de secteur coordonné, correspond à un hachuré fuchsia et, soit jaune pour la zone agricole, soit vert foncé pour la zone forestière, soit vert clair pour la zone d'espaces verts, ou enfin vert clair avec surimpression « N » pour la zone naturelle.

En espérant avoir répondu à vos attentes, mes services restent disponibles pour toute question relative à l'aménagement du territoire et au Code du développement territorial. Sachez toutefois qu'en matière d'urbanisme, votre interlocuteur privilégié est le service urbanisme de votre commune. »

Considérant qu'après avoir reçu ces explications, la partie requérante a introduit, la demande de rectification qui a fait l'objet du recours examiné dans la décision n°1271 de la Commission ;

Considérant qu'à la suite de cette demande de rectification, le ministre de l'Aménagement du territoire de la Région wallonne a écrit en ces termes à la partie requérante :

« [Mon administration] me revient en m'indiquant que vous avez effectivement demandé et reçu de mon Administration la copie de la planche 40/6 actualisée de la légende du plan de secteur.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'évolution des zones d'extraction vers les zones de dépendances d'extraction au fur et à mesure de l'évolution de la législation, mon Administration vous a répondu de manière détaillée dans un courrier qui vous a été adressé le 14 avril dernier.

Par rapport à votre question quant à l'application de la double affectation dans le temps à la sablière dite « des 7 voleurs » à Grand-Leez, je peux vous indiquer que celle-ci a été inscrite au plan de secteur d'origine en zone d'extraction avec une zone d'espaces verts. Sa réhabilitation a été décidée par arrêté du 8 novembre 2010 et a été réalisée dans les années qui ont suivi.

A cet égard :

- L'assainissement n'ayant été ni réalisé ni terminé avant le 1^{er} mars 1988, la zone d'extraction dite « des 7 voleurs » est restée dans sa prime affectation jusqu'à cette date ;
- Du 1^{er} mars 1988 au 30 septembre 2002, la zone d'extraction est encore restée dans sa prime affectation compte tenu de la législation qui prévoyait l'utilisation de la zone au terme de l'exploitation était déterminée par une prescription complémentaire, or, aucune prescription complémentaire n'a été inscrite au plan de secteur de ce site ;
- L'assainissement n'ayant été ni réalisé, ni terminé entre le 30 septembre 2002 et le 11 mars 2006, la zone d'extraction est encore restée dans sa prime affectation jusqu'à cette date ;
- La réaffectation a été décidée le 8 novembre 2010 et réalisée à partir de 2010, alors que la double affectation n'existait plus dans la législation.

- Le 1 juin 2017, la zone d'extraction est devenue une zone de dépendances d'extraction en vertu de la mesure transitoire fixée par l'article D.II.63, 1^{er} al, 13°, du CODT.

Il n'y a donc aucune « erreur » en ce qui concerne le site de la sablière dite « des 7 voleurs », il est bien inscrit en zone de dépendances d'extraction au plan de secteur en vigueur. »

Considérant que dans sa décision n°1271, la Commission a constaté que l'erreur que la requérante souhaitait voir rectifier en l'espèce résiderait, selon elle, dans une inscription du lieu-dit « les Sept Voleurs » à Grand-Leez en « zone de dépendances d'extraction », la partie requérante estimant à cet égard qu'en application de la législation et la réglementation en vigueur, ce lieu-dit devrait y être inscrit en « zone d'espaces verts » ; que dans la même décision, la Commission a constaté que, « sans avoir à se prononcer sur la question de savoir si les arguments développés par la requérante dans sa demande de rectification, dans son recours ou encore, dans son courrier complémentaire à la Commission du 19 septembre 2022, seraient ou non pertinents et fondés, il y a lieu de constater qu'il ressort des échanges entre les parties, que la question qui se pose dans le cadre de la demande de rectification introduite par la requérante est une question juridique, qui porte uniquement sur le point de savoir si, en droit, compte tenu de l'évolution et de la législation et de la réglementation, et au regard des textes en vigueur, le lieu-dit des « Sept Voleurs » à Grand-Leez, se trouve, au plan de secteur, en « zone d'espaces verts », comme le soutient la requérante, ou en « zone de dépendances d'extraction » comme l'explique la partie adverse » ; que la Commission en a déduit que cette demande de « rectification » n'entrait pas dans les prévisions de l'article D.20.5 du livre 1^{er} du code de l'environnement et a rejeté le recours ;

Considérant qu'en l'espèce, la demande d'accès à l'information en raison de laquelle le recours a été introduit concerne également la problématique relative aux « zones de dépendance d'extraction » ; que la requérante fait valoir à cet égard un autre point de vue juridique que celui-ci évoqué dans le cadre de sa demande de rectification précédente et du recours y afférent, tranché dans la décision n°1271 de la Commission ; qu'ainsi, dans le cadre du présent dossier, comme il ressort de la demande originaire d'accès à l'information du 16 août 2022, la thèse de la partie requérante consiste à soutenir que « [e]n qualifiant de « zones de dépendances d'extraction » des centaines de zones d'espaces verts (ou zones forestières), « destinées au maintien, à la protection et à la régénération du milieu naturel », [le] [G]ouvernement [wallon] fait subir un recul considérable à l'environnement et à la biodiversité en Wallonie » et que « [p]areil recul est illégal depuis que la Constitution prévoit -en son article 23, 4° - « le droit à la protection d'un environnement sain » » ; que la partie requérante invoque à cet égard que, compte tenu du principe de « standstill » attaché à l'article 23 précité, un tel recul ne peut intervenir que s'il est justifié par l'intérêt général ;

que c'est dans le contexte de cette thèse juridique que la partie requérante a sollicité la communication des « documents qui attesteraient d'un « intérêt général » justifiant que des centaines de zones d'espaces verts soient affectées en « zones de dépendances d'extraction » aux plans de secteur de Wallonie »;

Considérant que, sans avoir à se prononcer sur la question de savoir si les arguments développés par la requérante dans sa demande d'accès à l'information, dans son rappel du 19 septembre, ou encore, dans son recours, seraient ou non pertinents et fondés, il y a lieu de constater qu'en réalité, sous le couvert d'une demande de communication de documents, la demande de la partie requérante a pour objet réel de se voir expliquer les motifs d'intérêt général qui seraient de nature à justifier, au regard du principe de « *standstill* » attaché à l'article 23 de la Constitution, le recul que, dans la thèse de la partie requérante, constituerait l'adoption des normes juridiques ayant amené la qualification de certaines zones aux plans de secteurs en Région wallonne en « zones de dépendances d'extraction » ; que la demande d'information a donc pour objet véritable, non pas d'obtenir communication d'informations, mais bien d'obtenir de la partie adverse qu'elle justifie l'adoption d'un régime juridique au regard de l'article 23 de la Constitution, dans le cadre d'une thèse juridique défendue par la partie requérante ; qu'une telle demande n'entre pas dans le champ d'application des dispositions dont il incombe à la Commission d'assurer l'application, à savoir les dispositions du livre 1er du code de l'environnement qui consacrent et organisent le droit d'accès à l'information sur demande ; qu'en effet, il résulte, en particulier, de l'article D.6, 9° à 11°, et de l'article D.10, alinéa 1er, du livre 1er du code de l'environnement que l'application des dispositions régissant l'accès à l'information sur demande suppose que soit demandé l'accès à une information déjà disponible dans un document préexistant à la demande, sans que celle-ci appelle une réponse impliquant que l'autorité procède au préalable à un réel travail d'analyse des données concernées et, le cas échéant, qu'elle fournisse des explications au sujet de celles-ci, ou qu'elle établisse un document nouveau justifiant une décision déterminée ;

**PAR CES MOTIFS,
LA COMMISSION DECIDE :**

Article unique : Le recours est rejeté.

Ainsi délibéré et prononcé à Namur le 16 novembre 2022 par la Commission de recours composée de Madame A.VAGMAN, présidente, Mesdames C.COLLARD et C. LAMBERT, membres effectives, Madame D. DENGIS, membre suppléante, et Monsieur F. FILLEE, membre effectif, assurant, pour la présente décision, la fonction de secrétaire de la Commission.

La Présidente,

A. VAGMAN

Le Secrétaire,

F.FILLEE