

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 230.310 du 24 février 2015

A. 210.781/XIII-6805

En cause :

**1. l'Association sans but lucratif
ARDENNES LIEGEOISES,**

**2. l'Association sans but lucratif
L'ERABLIERE,**

ayant toutes deux élu domicile chez
Me Alain LEBRUN, avocat,
place de la Liberté 6
4030 Grivegnée,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me Pierre MOËRYNCK, avocat,
avenue de Tervueren 34/27
1040 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 novembre 2013 par l'association sans but lucratif (A.S.B.L.) ARDENNES LIEGEOISES et l'A.S.B.L. L'ERABLIERE qui demandent l'annulation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 "modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement, l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées";

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. DONNAY, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 24 décembre 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 février 2015 à 9.30 heures;

Entendu, en son rapport, M^{me} BOLLY, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me Antoine GREGOIRE, loco Me A. LEBRUN, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me Gaëtan VANHAMME, loco Me P. MOËRYNCK, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. DONNAY, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen de la cause se présentent comme suit :

1. Le 8 mars 2012, le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité dépose au Gouvernement wallon une note ayant pour objet l'adoption, en première lecture, d'un avant-projet d'arrêté modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

Cette note est accompagnée d'un avis LEGISA du 31 octobre 2011 et d'un procès-verbal d'une réunion intercabinets tenue le 13 décembre 2011.

2. Le 31 janvier 2013, le Ministre dépose au Gouvernement wallon une note ayant pour objet l'adoption, en deuxième lecture, d'un avant-projet d'arrêté modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement, l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

Cette note est accompagnée d'un avis favorable émis, le 22 mai 2012, par le Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature.

3. Le 11 juillet 2013, le Ministre dépose au Gouvernement wallon une note ayant pour objet l'adoption, en troisième lecture, d'un avant-projet d'arrêté modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement, l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

Cette note est accompagnée de l'avis n° 52.959/4 rendu, le 27 mars 2013, par la section de législation du Conseil d'Etat.

4. Le 11 juillet 2013, le Gouvernement wallon adopte un arrêté modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement, l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

Cet arrêté, publié au Moniteur belge du 18 septembre 2013, constitue l'acte attaqué;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt au recours des parties requérantes en affirmant que celui-ci n'est pas suffisamment individualisé et que leur objet social est à ce point large que l'intérêt collectif qu'elles poursuivent n'est pas distinct de l'intérêt général;

Considérant que dans leur requête en annulation, les parties requérantes soutiennent que, pour plusieurs motifs qu'elles énumèrent, l'acte entrepris "fait grief à la protection de l'environnement de façon générale en Région wallonne et, forcément, vu le caractère réglementaire de l'acte attaqué, sur [leur] territoire d'action statutaire"; que, dans leur mémoire en réplique, elles insistent sur le fait que, par ses articles 2.5 et 9.3, la Convention d'Aarhus encourage le droit d'action d'associations de protection de l'environnement qui se préoccupent de l'intérêt général; que, dans leur dernier mémoire, elles estiment que l'arrêté, "fût-il pour l'essentiel une réédition de dispositions anciennes, ouvre un droit neuf de recours concernant son objet"; qu'elles constatent ainsi que l'arrêté énonce la nomenclature des établissements "classés" et donc soumis à permis d'environnement et celle des projets soumis à étude d'incidences sur l'environnement et en concluent que leur intérêt à agir est établi à l'encontre d'un arrêté réglementaire qui "constitue donc une des pierres angulaires de l'édifice du droit de l'environnement wallon" et concerne "directement tout acteur du droit de l'environnement", dont elles font partie; qu'elles

ajoutent enfin que leur intérêt doit être présumé irréfragablement, à la lumière de la "jurisprudence de la Cour de cassation basée sur la Convention d'Aarhus";

Considérant que l'article 2 des statuts de la première partie requérante est rédigé comme suit :

" L'association a pour but de défendre l'environnement des Ardennes liégeoises. L'environnement s'entend des qualités et diversités des écosystèmes et espèces naturels, de l'urbanisme, de la valeur paysagère, de l'eau, l'air et autres éléments vitaux pour les êtres humains, ainsi que la quiétude des lieux.

Le but comprend aussi la mise en œuvre des voies de droit et recours qui ont pour objectif d'assurer le respect des textes juridiques ayant pour but ou pour effet de protéger l'environnement.

Le but sera également poursuivi par toute autre activité informative ou éducative.

L'association pourra exercer une activité lucrative accessoire afin de financer son projet.

Les membres donnent mandat à l'association pour défendre en leur nom leurs droits d'usagers de l'environnement.

Les Ardennes liégeoises constituent une entité géographique administrative et paysagère qui recouvre essentiellement les communes de Sprimont, Aywaille, Ferrières, Stoumont, Theux, Spa, Stavelot, Trois-Ponts, Lierneux, Jalhay, Dolhain, Limbourg, Malmédy et Waimes, sauf le territoire de ces deux dernières communes inclus dans le parc naturel des Hautes Fagnes-Eiffel, dont les caractéristiques géo-écologiques sont très différent[e]s";

que l'article 4 des statuts de la seconde partie requérante prévoit ce qui suit :

" L'association a pour but de défendre l'environnement de la région de Marche-Nassogne. Elle recouvre essentiellement les communes de Nassogne, La Roche-en-Ardenne, Marche-en-Famenne, Rendeux et Tenneville. L'environnement s'entend des qualités et diversités des écosystèmes et espèces naturelles ou semi-naturelles, de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de la valeur paysagère, de l'eau, l'air et autres éléments vitaux pour les êtres humains ainsi que pour la quiétude des lieux.

Elle peut poser tous les actes se rapportant directement ou indirectement à son but. Elle peut notamment prêter son concours et s'intéresser à toutes activités se rapportant directement ou indirectement à son but.

Elle peut de même se fédérer à toute association ou tout groupe d'associations en vue de faciliter, développer ou conforter ses propres activités. Elle peut s'affilier à toute fédération d'associations ayant pour but des activités se rapportant directement ou indirectement à son but.

Elle peut déléguer, soit directement, soit par décision de son conseil d'administration, toute personne membre ou non de l'association, afin de la représenter auprès de toute instance et de participer à tout organe d'avis ou de concertation concernant notamment l'aménagement du territoire et tous les éléments naturels et humains concernant l'environnement";

Considérant que l'arrêté entrepris a principalement pour objet d'adapter la réglementation wallonne à la nouvelle structure de l'administration wallonne, désormais dénommée service public de Wallonie (S.P.W.), de modifier la rubrique 92.53 de l'annexe déterminant les projets soumis à études d'incidences et les installations et activités classées en vue de mieux cibler le phénomène de détention à titre privé d'animaux appartenant à des espèces exotiques non domestiques et de modifier la rubrique 52.48.04 afin d'encadrer la commercialisation des animaux de compagnie appartenant à des espèces animales exotiques menacées;

Considérant que l'intérêt à attaquer devant le Conseil d'Etat une disposition réglementaire est plus étendu que lorsqu'il s'agit d'actes individuels; que les actes réglementaires sont en effet susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer, et par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement les effets; que, par ailleurs, les recours en annulation formés par des personnes morales de droit privé, spécialement des associations, sont recevables lorsque ces personnes se prévalent, pour agir, d'une atteinte portée par l'acte attaqué aux intérêts collectifs spécifiques, distincts de l'intérêt général, qu'elles poursuivent de manière durable en raison de leur objet social;

Considérant, encore, que l'intérêt à agir doit également s'apprécier au regard de l'avantage qu'entend retirer de l'annulation éventuelle la partie requérante;

Considérant qu'en l'espèce, si les parties requérantes peuvent être suivies en ce qu'elles soutiennent qu'un nouveau délai de recours est ouvert à l'encontre de l'ensemble du dispositif du nouvel arrêté, encore faut-il constater que dans l'hypothèse où celui-ci serait annulé, les dispositions de l'arrêté du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées telles qu'elles existaient avant sa modification par l'arrêté attaqué - et donc la nomenclature, non modifiée par ce dernier - subsisteraient;

Considérant que les modifications apportées à la réglementation par l'arrêté querellé n'affectent pas de manière négative les buts statutaires des deux parties requérantes, lesquels sont essentiellement d'ordre paysager ou concernent la préservation des ressources naturelles; qu'au contraire, en encadrant plus adéquatement la commercialisation et la détention d'animaux exotiques, l'arrêté entrepris participe, d'une certaine manière, à la réalisation des objectifs que les parties requérantes poursuivent; que l'intérêt au recours des parties requérantes ne se justifie qu'en ce qu'il vise l'article 6 de l'arrêté entrepris, disposition qui prévoit que ne serait plus systématique la consultation des organismes mentionnés dans le

tableau figurant à l'annexe I de l'arrêté du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées;

Considérant qu'en conséquence, le recours n'est recevable qu'en ce qui concerne le premier moyen, le deuxième moyen et le troisième moyen, première branche;

Considérant que les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 8 de la Convention d'Aarhus en ce que, par son article 9, l'arrêté entrepris modifie l'annexe des projets soumis à étude d'incidences alors que, à leur estime, le projet d'arrêté "n'a donné lieu à aucune consultation de la population directement ou par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs"; qu'au motif que "la transposition du droit communautaire doit se faire pour autant que possible dans le respect de la Convention d'Aarhus qui en fait partie", elles soutiennent que pareille consultation était nécessaire même si l'article 8 de cette Convention n'a pas d'effet direct; qu'elles suggèrent enfin d'interroger la Cour de justice de l'Union européenne à cet égard;

Considérant que dans le mémoire en réplique, les parties requérantes considèrent que les organes qui ont été consultés en l'espèce ne sont pas représentatifs du public et insistent sur la formulation de l'article 8 de la Convention qui, à l'exception de ses premiers termes, est plutôt impérative; qu'elles se réfèrent ensuite à de la jurisprudence européenne qui concerne notamment l'article 9 de la Convention, en particulier un arrêt du 8 mars 2011, et estiment en définitive qu'une norme citée à l'appui d'un moyen ne doit pas nécessairement présenter d'effet direct;

Considérant que, dans le dernier mémoire, les parties requérantes soutiennent que l'acte attaqué met en œuvre les annexes I et II de la directive 2011/92 et que la Convention d'Aarhus fait partie du droit européen pour conclure que "le moyen et la question préjudicielle sont maintenus";

Considérant que l'article 8 de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement dispose comme suit :

" Participation du public durant la phase d'élaboration de dispositions réglementaires et/ou d'instruments normatifs juridiquement contraignants d'application générale

Chaque partie s'emploie à promouvoir une participation effective du public à un stade approprié et tant que les options sont encore ouvertes durant la phase d'élaboration par des autorités publiques des dispositions réglementaires et autres règles juridiquement contraignantes d'application générale qui peuvent avoir un

effet important sur l'environnement. A cet effet, il convient de prendre les dispositions suivantes :

- a) fixer des délais suffisants pour permettre une participation effective;
 - b) publier un projet de règles ou mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens; et
 - c) donner au public la possibilité de formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs.
- Les résultats de la participation du public sont pris en considération dans toute la mesure possible";

Considérant qu'il ressort des termes de cette disposition ("promouvoir" une "participation effective" "à un stade approprié", fixer "des délais suffisants", "publier un projet" ou "mettre celui-ci à la disposition du public par d'autres moyens") que celle-ci énonce des obligations qui ne sont pas définies avec précision, ou laisse explicitement une alternative ("formuler des observations, soit directement, soit par l'intermédiaire d'organes consultatifs représentatifs") aux Etats signataires de la convention; qu'une règle de droit international n'est directement applicable dans l'ordre juridique interne que si elle impose à ses destinataires une obligation précise; qu'en l'occurrence, ni la nature de la promotion, ni les modalités de la participation du public, ni les délais, ni la manière de formuler des observations ne sont déterminés par la Convention, mais doivent faire l'objet de mesures de transposition; qu'une telle règle n'est pas directement applicable;

Considérant que le moyen ne dénonce qu'une violation de l'article 8 de la Convention d'Aarhus par l'acte attaqué; que la question préjudicielle sollicitée par les parties requérantes est rédigée comme suit : "L'article 8 de la Convention d'Aarhus est-il applicable aux Etats membres qui envisagent d'adopter un arrêté réglementaire transposant le droit communautaire et notamment la directive 85/337?", que telle qu'elle est formulée par les parties requérantes, la question est sans pertinence; qu'il n'y a pas lieu de la poser;

Considérant que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 9 et 10, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement en ce que le Ministre ayant la Conservation de la Nature dans ses attributions n'a pas signé l'arrêté entrepris;

Considérant que, dans le dernier mémoire, les parties requérantes s'appuient sur le fait que la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature est expressément citée dans le préambule et que le Conseil supérieur wallon de la

conservation de la nature a été consulté pour conclure que le projet d'arrêté avait une portée mixte et que tous les Ministres concernés devaient cosigner l'arrêté;

Considérant que l'article 10 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2011 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement était, au jour de l'adoption de l'acte entrepris, libellé comme suit :

" Les projets de décret et les arrêtés délibérés en Gouvernement sont signés par le Ministre qui a dans ses attributions la matière qui fait l'objet du projet de décret ou de l'arrêté";

Considérant que l'objet de l'arrêté relevant pleinement de la matière de l'environnement, l'acte querellé a valablement été signé par le Ministre ayant l'Environnement dans ses attributions, ainsi que par le Ministre-Président, conformément à l'article 12, alinéa 2, de l'arrêté précité du 15 décembre 2011; qu'en tout état de cause, l'arrêté attaqué a été délibéré par l'ensemble du Gouvernement wallon, de sorte que le grief, à le supposer fondé, n'affecte en rien la compétence de l'auteur de l'arrêté, la signature du Ministre HENRY revêtant uniquement une portée d'authentification du texte; que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation de l'article 23 de la Constitution, en tant qu'il consacre le principe du "Standstill", en ce que l'arrêté entrepris "crée ou réitère plusieurs régressions sensibles par rapport à la situation préexistante"; que, dans une première branche, elles critiquent l'article 6 de l'arrêté querellé en ce que cette modification a pour effet que la consultation de certains organismes, alors obligatoire, ne l'est plus que "lorsque les dispositions législatives qui organisent la procédure de permis y relatives le prévoient"; que, selon elles, ces consultations obligatoires constituaient une garantie d'un examen objectif et approfondi;

Considérant que, dans le mémoire en réplique, les parties requérantes soutiennent que "à défaut de dépôt dans les délais du dossier administratif, il sera présumé établi que l'acte attaqué crée ou réitère plusieurs régressions sensibles";

Considérant, en ce qui concerne la première branche du moyen, que, avant sa modification par l'arrêté entrepris, l'article 2, § 5, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées prévoyait que "les organismes à consulter obligatoirement pour chacune des installations et activités classées" sont repris dans la quatrième colonne de cette liste;

Considérant que l'article 6 de l'arrêté entrepris a pour objet de remplacer cette disposition comme suit :

- " § 5. Dans la quatrième colonne sont repris, les organismes à consulter obligatoirement lorsque les dispositions législatives qui organisent la procédure de permis y relatives le prévoient";

Considérant qu'il résulte des travaux préparatoires de l'arrêté attaqué que cette modification a été introduite à la suite de l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'Etat; que, dans cet avis n° 52.959/4 du 27 mars 2013, le Conseil d'Etat a en effet exposé, dans sa première observation générale, ce qui suit :

- " L'annexe par laquelle le projet d'arrêté suggère de remplacer l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 prévoit l'obligation de consulter les services ou organismes qu'elle désigne à propos d'un certain nombre de projets soumis à étude d'incidences.

Aucune des dispositions de la partie décrétable du Livre I^{er} du Code de l'environnement qui organisent l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne ne permet au Gouvernement de prévoir la consultation de services ou d'organismes déterminés, lors de l'examen de demandes de permis relatives à des projets soumis à étude d'incidences.

Le pouvoir du Gouvernement d'imposer la consultation envisagée n'est cependant pas contestable lorsque le texte législatif qui organise le régime du permis requis pour ces projets contient une habilitation permettant de fonder ce pouvoir.

Tel est le cas des dispositions législatives organisant le régime du permis d'environnement et celui du permis unique, le régime des dérogations et des autorisations requises en vertu de l'article 28, § 4, de la loi du 12 juillet 1973 «sur la conservation de la nature», le régime du permis de valorisation de terrils et le régime de la concession de mines requise en vertu du décret du 7 juillet 1988 «sur les mines». Toutes ces dispositions doivent être visées au préambule de l'arrêté en projet.

Par contre, d'autres textes législatifs ne contiennent pas une pareille habilitation. Ainsi, aucune disposition législative du CWATUPE n'autorise le Gouvernement à imposer de manière générale la consultation de services ou d'organismes déterminés lors de l'examen de demandes de permis d'urbanisme ou d'urbanisation.

L'annexe en projet sera revue en conséquence";

qu'ainsi, en remédiant à un vice de légalité potentiel identifié par la section de législation du Conseil d'Etat, le Gouvernement wallon n'a pas enfreint l'article 23 de la Constitution mais a simplement modelé une disposition de manière à la mettre en parfaite conformité avec les habilitations, constitutionnelle et légales, qui encadrent l'étendue de sa compétence; que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, enfin, que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, le dossier administratif de la partie adverse a été déposé dans les délais

requis, de sorte que l'article 21, alinéa 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, invoqué par les parties requérantes, ne trouve pas à s'appliquer en l'espèce,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 euros, sont mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XIII^e chambre, le vingt-quatre février deux mille quinze par :

MM.	HANOTIAU,	président de chambre,
	PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BOLLY,	conseiller d'Etat,
M ^{me}	BERTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

C. BERTIN.

M. HANOTIAU.