

MFV.

L. 17.463/2.

1 CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING
21 - 01 - 1987
Transmis à M. <i>Coordination</i> Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de l'Agriculture pour la Région wallonne, le 29 juillet 1986, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif "portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne" et, le 13 janvier 1987, d'une lettre par laquelle le Ministre demande communication de l'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours, a donné le 16 janvier 1987 l'avis suivant :

EXAMEN DU TEXTE.

Le projet d'arrêté est dépourvu de préambule. Le texte suivant est proposé :

" L'Exécutif régional wallon,

Vu la directive 85/337/CEE du Conseil des Communautés européennes du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement;

Vu le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne;

Vu l'accord du Ministre ayant le budget dans ses attributions, donné le ...;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition du Ministre de l'Environnement et de l'Agriculture pour la Région wallonne,

ARRETE : ".

DISPOSITIF.

1. Il est regrettable que le décret du 11 septembre 1985 précité et le présent projet d'arrêté organisent un système d'évaluation des incidences sur l'environnement de manière parallèle aux différents systèmes d'autorisation existants. Il eut été

préférable de modifier les procédures d'autorisation actuellement applicables et les textes légaux et réglementaires y relatifs, de manière à y intégrer l'évaluation des incidences sur l'environnement, ainsi que le prévoit d'ailleurs la directive du 27 juin 1985 du Conseil des Communautés européennes précitée (article 2, 2).

2. En vue d'une meilleure compréhension de l'arrêté d'exécution du décret, il serait souhaitable que les chapitres de l'arrêté en projet suivent, dans la mesure du possible, l'ordre des matières, tel qu'il a été établi par le décret.

Il est proposé d'adopter la présentation suivante :

Chapitre Ier : Définitions.

Chapitre II : Des actes administratifs soumis au système d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Chapitre III (chapitre VIII du projet) : Du système unique d'évaluation des incidences, lorsque plusieurs autorisations sont requises.

Chapitre IV (chapitre III du projet) : De la notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement.

Chapitre V (chapitre XII du projet) : Du Conseil wallon de l'environnement.

Chapitre VI (chapitre IV du projet) : Des auteurs des études d'incidences.

Section première : De l'agrément et du retrait d'agrément.

Section II : De la récusation.

Chapitre VII (chapitre V du projet) : De la consultation du public, préalable à l'étude d'incidences, pour les projets envisagés par des personnes de droit public.

Chapitre VIII (chapitre VI du projet) : De l'enquête publique et de la concertation portant sur l'étude d'incidences sur l'environnement.

Chapitre IX (chapitre VII du projet) : Du rapport d'incidences sur l'environnement.

Chapitre X (chapitre IX du projet) : De la publicité de la décision d'octroi et de la décision de refus d'autorisation.

Chapitre XI (chapitre X du projet) : De la suspension des délais et des procédures de publicité.

Chapitre XII (chapitre XIII du projet) : Du sursis à exécution.

Chapitre XIII (chapitre XI du projet) : De la récupération des frais.

Chapitre XIV : Dispositions finales.

Article 1er.

Il y a lieu d'omettre les définitions qui figurent déjà dans le décret ainsi que les définitions qui sont inutiles, à savoir celles qui figurent aux 2°, 4°, 5°, 6° et 10°.

Article 2.

L'article comporte deux alinéas. En vue de permettre une lecture plus aisée de l'article, il est proposé de le diviser en deux paragraphes.

La phrase introductive de l'alinéa 1er (devenant le paragraphe 1er) doit être rédigée comme suit :

"Les actes administratifs suivants sont subordonnés à la mise en oeuvre du système d'évaluation des incidences sur l'environnement prévu par le décret :".

+

Au 2°, il y a lieu d'écrire : "requis par les articles ... ou en vertu de ces articles". La même observation vaut pour toutes les dispositions du projet où figure l'expression "par ou en vertu ...".

+

.../...

Selon le décret et l'arrêté en projet, la procédure d'évaluation des incidences se superpose aux différentes procédures organisées pour l'octroi des permis et autorisations. La procédure d'évaluation suspend "l'application des autres délais légaux et réglementaires qui s'imposent à l'autorité compétente pour la délivrance des autorisations" (article 19 du décret). Par ailleurs, tant le décret que le texte en projet permettent à l'autorité administrative saisie d'un recours contre une autorisation de prononcer le sursis à exécution de cette autorisation. L'intervention de la Région dans l'organisation des procédures d'autorisation n'est admissible que s'il s'agit de matières relevant de sa compétence, en vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Les différentes autorisations énumérées à l'article 2 du projet se rapportent à des matières qui relèvent de la compétence régionale, à l'exception de la protection de la population et des travailleurs contre des radiations ionisantes (alinéa 1er, 9°). Cette matière qui fait l'objet de la loi du 29 mars 1958 et de l'arrêté royal du 28 février 1963, est restée de la compétence du pouvoir national même en ce qui concerne la police externe, spécialement la protection des populations.

Il y a donc lieu d'omettre le 9°.

+

Au 14°, il y a lieu de supprimer la mention de l'arrêté du 14 mai 1984 figurant entre parenthèses.

+

.../...

La phrase introductive de l'alinéa 2 (devenant le paragraphe 2) doit être rédigée comme suit :

"Les actes administratifs suivants sont subordonnés à l'étude d'incidences sur l'environnement :".

Article 3.

La première partie de la phrase introductive doit être omise. L'article commencerait donc comme suit : "La notice d'évaluation ...".

Conformément à l'usage, les tirets divisant l'article doivent être remplacés par 1°, 2°, 3°, et les 1°, 2° et 3°, figurant sous le premier tiret, doivent être remplacés par a, b et c.

Au premier tiret (devenant 1°), il y a lieu d'écrire "avant le projet" et non "avant projet".

Au premier tiret, 1° (devenant 1°, a), il y a lieu d'écrire : "un plan de situation du site ..., définie par les plans d'aménagement du territoire et par les arrêtés de protection de milieux déterminés".

Au premier tiret, 3° (devenant 1°, c), il suffit d'écrire : "une description du site".

L'alinéa 2 devrait être rédigé comme suit :

"En ce qui concerne la pièce visée à l'alinéa 1er, 3°, le demandeur en autorisation veille ...".

La rédaction suivante est proposée pour l'alinéa 3 :

"Pour les permis de bâtir et de lotir visés à l'article 2, § 1er, 13°, les pièces qui doivent accompagner la demande, en application du Code wallon de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, tiennent lieu de notice d'évaluation préalable".

Article 4.

Il convient de relever que l'Exécutif n'est pas très exigeant en ce qui concerne la qualification et la compétence des auteurs d'études.

Selon le texte, n'importe quelle personne physique ou morale peut s'improviser auteur d'études d'incidences. Il lui suffit de présenter à l'Exécutif une notice d'évaluation préalable, alors que l'auteur d'études devra être en mesure de réaliser, selon la définition du décret, "l'étude scientifique" qu'est l' "étude d'incidences", dans des matières aussi variées que celles énumérées à l'article 2 du projet.

.../...

Article 5.

A l'alinéa 1er, il est proposé d'écrire "accusé de réception" au lieu de "avis de réception".

Article 6.

Selon le projet : "(Le) délai est porté à soixante jours pendant les mois de juillet et d'août". Ce texte n'est pas clair : signifie-t-il que le délai est porté à soixante jours, lorsque le Conseil reçoit le dossier pendant les mois de juillet et d'août ou lorsque le délai expire pendant ces mois ? Le texte doit être précisé.

La même observation vaut pour l'article 7, alinéa 1er, du projet.

Article 9.

Il est évidemment difficile de prévoir des hypothèses de retrait d'agrément lorsque l'agrément lui-même ne requiert presque aucune condition. Le retrait d'agrément pourrait néanmoins être prévu lorsque l'auteur d'études ne satisfait plus aux conditions de l'article 4, § 2, 2°. Il faudrait imposer à l'auteur agréé de communiquer les modifications des statuts et la mise à jour de la liste des administrateurs. Il paraît aussi indiqué de prévoir la possibilité du retrait d'agrément lorsque l'auteur agréé manque de diligence dans la réalisation de ses

études. A cet égard on notera que l'arrêté en projet ne prévoit pas qu'un délai peut être imposé pour le dépôt de l'étude (voir article 23).

L'allusion que fait l'article 9 à la possibilité d'études "manifestement" médiocres, et le peu de garanties exigées des auteurs d'études amènent à se demander si l'arrêté ne devrait pas organiser la faculté, pour l'autorité compétente, de décharger de sa mission l'auteur d'études. La même faculté pourrait d'ailleurs être donnée à l'autorité compétente, lorsque, éventuellement après mise en demeure, l'auteur d'étude ne dépose pas son étude dans un délai qui pourrait lui être imposé.

Article 10.

Il paraît résulter de l'ensemble de la section 2 du chapitre IV du projet que les autorités visées à l'alinéa 2 de l'article 10 doivent, lorsqu'elles proposent la révocation, agir conjointement. Si telle est l'intention, il y a lieu d'écrire : "peuvent proposer conjointement la récusation". Si telle n'est pas l'intention, il y a lieu d'écrire : "Chacune des autorités visées à l'alinéa 1er peut proposer la récusation ...".

Article 11.

La rédaction suivante est proposée:

"La récusation d'un auteur d'étude peut être demandée si celui-ci se trouve dans des conditions susceptibles de mettre en cause l'indépendance de l'exercice de sa mission".

Article 12.

A l'alinéa 2 et à l'alinéa 3, il y a lieu d'écrire "motifs de récusation" au lieu de "moyens de récusation".

La même observation vaut pour l'article 14 du projet.

De plus, à l'alinéa 3, il convient d'écrire "tenu d'apposer" au lieu de "tenu de donner" et "son refus de se récuser" au lieu de "son refus de s'abstenir".

A la fin du même alinéa 3, il y a lieu d'écrire "au Ministre compétent et à l'auteur du projet".

Article 13.

A l'alinéa 1er, il y a lieu d'écrire "refuse la récusation" au lieu de "refuse de s'abstenir".

Il est proposé d'intervertir l'ordre des alinéas 2 et 3 du projet.

A l'alinéa 3, devenant l'alinéa 2, il y a lieu d'écrire : "... l'Exécutif demande l'avis du Conseil".

A l'alinéa 2, devenant l'alinéa 3, il est proposé d'ajouter, après les mots "dans les quarante jours", les mots "de l'introduction du recours".

.../...

Selon l'alinéa 4 du projet : "Le récusant, l'auteur de l'étude et l'auteur du projet sont entendus par le Ministre et par le Conseil". On peut se demander si l'Exécutif n'a pas perdu de vue que le Ministre (de l'Environnement) est également "récusant".

Article 14.

Il est proposé de remplacer les mots "pour un motif mentionné" par "pour une raison mentionnée".

A la fin de l'article, il faut écrire "visés à l'article ...".

Article 15.

L'alinéa 1er limite la consultation du public aux projets repris à l'annexe I du décret, dont l'auteur est une personne morale de droit public. Cette restriction de la consultation du public aux projets visés à l'annexe I est incompatible avec l'article 12, § 2, du décret.

L'alinéa doit donc être omis.

L'alinéa 2, devenant l'alinéa 1er, devrait en conséquence être rédigé comme suit :

"Une personne morale de droit public peut être dispensée de la procédure de consultation du public, visée à l'article 12, § 2, du décret, en sollicitant ... (la suite comme au projet)".

Article 17.

A l'alinéa 1er, il y a lieu d'écrire : "au modèle figurant en annexe ..." au lieu de "au document figurant en annexe ...".

La même observation vaut pour l'article 25, §§ 1er et 2, et pour l'article 38.

Article 24.

Il y aurait lieu de préciser les cas dans lesquels l'avis de la Commission régionale d'aménagement du territoire est requis.

L'alinéa 2 serait rédigé plus clairement comme suit :

"Pour les permis visés à l'article 2, § 1er, 13°, les études ... (la suite comme au projet)".

Article 25.

On n'aperçoit pas la pertinence juridique de la "délégation" de l'obligation d'affichage.

Le texte suivant est proposé pour le paragraphe 1er.

"Dans les huit jours de la réception de l'étude d'incidences, l'autorité compétente procède ou requiert l'autorité

communale de procéder sans délai à l'affichage pendant une durée de trente jours, d'avis conformes au modèle figurant à l'annexe 2 :

... (comme au projet).

Lorsque le projet intéresse plusieurs communes, l'affichage doit se faire dans chacune d'elles".

Article 26.

A l'alinéa 1er, il y a lieu de régler le cas où le projet intéresse plusieurs communes.

L'alinéa 2 appelle l'observation suivante :

Selon l'article 15 du décret, le résumé non technique de l'étude d'incidences est rendu public. L'article 16 du décret ne prévoit pas expressément que le résumé doit figurer dans le dossier accessible au public. Il paraît assez logique qu'il s'y trouve. Même si c'est le cas, il faut considérer que le législateur décréte a, aux termes de l'article 15, voulu que ce document fasse l'objet d'une publicité particulière. L'obligation pour l'autorité compétente de délivrer une copie du document à vingt personnes ne satisfait pas au vœu du législateur.

L'alinéa 2 doit donc être revu.

Article 27.

Il est proposé de remplacer le mot "Dans" par "Pendant".

Article 29.

Il est proposé d'écrire : "... l'autorité compétente écrit à chacun des réclamants ou au premier signataire des pétitions collectives ...".

Il y a lieu de relever que l'article ne prévoit aucune procédure pour la désignation des neuf représentants des réclamants. Cette lacune doit être comblée.

Article 30.

Au 1°, il est proposé d'écrire : "ainsi que les représentants des administrations qu'elle invite ...".

Article 31.

Il y a lieu de régler le cas où le projet intéresse plusieurs communes.

Il y a lieu également de régler la question de la rédaction du procès-verbal de concertation (voir article 32, alinéa 2).

Article 32.

L'article 102 de la loi communale est relatif à la publication des règlements et ordonnances du conseil et du collège. Le rapport d'incidences sur l'environnement n'ayant pas le caractère de ces actes, il n'est pas indiqué d'en ordonner la publication dans le respect dudit article 102.

L'alinéa 4 doit donc être revu.

.../...

Article 35.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la portée de l'alinéa 3.

Article 36.

A l'alinéa 1er, il est proposé d'écrire :
"... l'auteur du projet ne doit faire établir qu'une seule étude d'incidences".

Article 39.

L'alinéa 1er vise "les délais réglementaires qu'imposent d'autres lois, décrets ou arrêtés". Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment des délais imposés par des lois et des décrets pourraient avoir un caractère réglementaire. Il se demande si les auteurs du projet n'ont pas voulu viser "les délais légaux et réglementaires".

La rédaction de l'alinéa 1er doit dès lors être revue.

Article 40.

L'article est l'exécution de l'article 12, § 1er, du décret du 11 septembre 1985. Ce décret, issu d'une proposition, n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. La constitutionnalité dudit article 12, § 1er, est discutable. L'obligation pour le demandeur de prendre en charge les frais résultant de l'application des articles 12 à 17 du décret et des dispositions de

.../...

l'arrêté qui les exécutent s'articule autour de l'étude d'incidences. Cette obligation est sans rapport avec une prestation dont elle serait la rémunération. En effet, l'étude d'incidences est imposée au demandeur et n'est pas effectuée dans son intérêt. C'est l'intérêt de la collectivité qui est en cause et non celui du particulier. On pourrait soutenir qu'il s'agit d'un impôt, dont le montant ne peut pas être établi par la voie réglementaire.

Article 43.

Il est proposé de rédiger la deuxième phrase de l'alinéa 1er comme suit : "Ces experts ne peuvent pas être des fonctionnaires du Ministère des Travaux publics, du Ministère des Communications et des organismes d'intérêt public qui en dépendent, ou des fonctionnaires du Ministère de la Région wallonne et des organismes d'intérêt public qui en dépendent, ou des personnes faisant partie ... (la suite comme au projet)".

Article 46.

Cette disposition doit être soumise à l'accord du Ministre ayant le budget dans ses attributions, ce qui justifie la mention de cet accord dans le texte du préambule proposé par le Conseil d'Etat.

Il y a lieu d'indiquer le montant du jeton de présence; le paiement de celui-ci doit être mis à la charge du Ministère et non du Ministre.

.../...

CHAPITRE XIII.OBSERVATION GENERALE.

Les articles 52 à 68 déterminent la procédure qui doit être suivie lorsque le Conseil d'Etat est saisi d'une requête lui demandant d'ordonner le sursis à exécution d'une décision.

Ces articles trouvent un fondement dans l'article 21 du décret du 11 septembre 1985, dont l'alinéa 1er permet à l'autorité juridictionnelle, et par conséquent au Conseil d'Etat, lorsqu'elle est saisie d'une requête contre une autorisation fondée sur le non-respect des règles du système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement, d'ordonner le sursis à exécution de la décision attaquée, en statuant de toute urgence. L'alinéa 2 du même article permet à l'Exécutif d'arrêter les règles relatives aux modalités d'application de l'alinéa 1er, ce qui lui permet de réglementer la procédure.

L'article 21 du décret précité - sur lequel la section de législation du Conseil d'Etat n'a pas été consultée - a apporté une modification implicite aux lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en prévoyant une procédure de sursis à exécution que le législateur national n'a jamais prévue d'une façon générale pour les recours dirigés contre les actes des autorités administratives, ce législateur n'ayant institué cette procédure particulière qu'en cas de recours en annulation formé par un étranger contre un arrêté de renvoi ou d'expulsion (1). Il pourrait donc être soutenu qu'en adoptant l'article 21 précité, le

.../...

(1) Article 70 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

législateur régional a excédé les pouvoirs que lui confère l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, parce que l'institution du sursis à exécution devant le Conseil d'Etat n'était pas indispensable, étant donné que la jurisprudence actuelle des présidents des tribunaux de première instance siégeant en référé permet à quiconque ayant un intérêt, de demander et d'obtenir des mesures provisoires et conservatoires, notamment la suspension d'une décision qui fait l'objet d'un recours. Selon cette interprétation, le législateur régional aurait empiété sur la compétence du législateur national qui, en principe, est seul habilité à régler l'organisation et le fonctionnement du Conseil d'Etat.

Il apparaît, dès lors, que si - ainsi qu'il vient d'être dit - les articles 52 à 68 du projet trouvent un fondement légal dans l'article 21 du décret, précité, ce fondement légal n'est pas à l'abri de toute contestation.

Article 47.

La rédaction suivante est proposée :

"L'autorité administrative ou la juridiction saisie d'un recours contre une autorisation peut ordonner le sursis à exécution, à la demande du requérant, selon la procédure prévue au présent arrêté, si les conditions suivantes sont réunies :

- 1° la requête est fondée sur la violation ... (la suite comme au projet);
- 2° l'exécution immédiate de la décision ... (la suite comme au projet)".

Article 51.

En tant qu'il concerne le Conseil d'Etat, l'article appelle une observation semblable à celle qui a été faite dans l'observation générale ci-avant.

Dans la première phrase, mieux vaudrait écrire :
"... saisie d'un recours contre une autorisation ...".

La seconde phrase devrait être rédigée de la façon suivante :

"Elle se prononce dans le respect des conditions fixées à l'article 47, après avoir entendu la partie adverse ainsi que le détenteur de l'autorisation; elle motive sa décision".

Article 54.

La rédaction suivante est proposée pour l'alinéa 1er :

"Quiconque forme une demande de sursis à exécution doit élire domicile en Belgique".

Articles 70 et 71.

Les mesures transitoires prévues dans ces articles ne trouvent pas de fondement dans le décret du 11 septembre 1985.

Ces articles doivent donc être omis.

OBSERVATIONS DE FORME RELATIVES A L'ENSEMBLE
DU TEXTE.

1. Dans les références faites aux textes de lois et d'arrêtés, les mois doivent être mentionnés en lettres et non en chiffres.
2. Il y a lieu d'écrire "arrêté royal" et "article" au lieu de "A.R." et "art." et "§ 1er", "alinéa 1er" au lieu de "§ 1" et "alinéa 1".
3. Toute référence à un "article précédent" ou à un "alinéa précédent" doit être remplacée par l'indication précise de la disposition à laquelle il est fait référence.
4. Conformément à l'article 1er, 11°, du projet (devenant l'article 1er, 6°), il suffit d'écrire "le Conseil" pour désigner "le Conseil wallon de l'environnement".

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
J.-J. STRYCKMANS, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,
Madame : R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

J. LIGOT.