CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING
L
26-03-1990
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de l'Environnement et du Logement pour la Région wallonne, le 22 janvier 1990, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "portant exécution du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières", a donné le 5 mars 1990 l'avis suivant :

EXAMEN DU TEXTE.

PREAMBULE.

Il n'est pas d'usage de viser la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'alinéa 1er doit donc être omis.

A l'alinéa 4, il convient d'écrire : "Sur la proposition ...".

DISPOSITIF.

Article 3.

Paragraphe 1er.

La phrase introductive doit être rédigée comme suit :

"§ 1er. Toute demande de permis d'extraction, qu'elle concerne une carrière ou une dépendance de carrière, comporte les indications et pièces suivantes :".

Paragraphe 2.

La phrase introductive doit être rédigée comme suit :

"§ 2. Lorsqu'elle est relative à une carrière, la demande de permis d'extraction comporte les indications et pièces supplémentaires suivantes :".

.../...

La fin du 7° doit être rédigée comme suit :

"... et la formule du cautionnement que le demandeur préconise pour l'application de l'article 27".

Paragraphe 3.

La phrase introductive doit être rédigée comme suit :

"§ 3. Lorsqu'elle est relative à une dépendance de carrière, la demande de permis d'extraction comporte les indications et pièces supplémentaires suivantes :".

Paragraphe 4.

Il est prévu que la demande de permis comporte les documents relatifs à l'exécution des travaux techniques au sens des articles 203 à 226 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Cette formulation est imprécise. De l'accord du délégué du Ministre, il y a lieu de remplacer cette référence globale par une énumération des documents visés aux articles 203 à 226, qui doivent être joints à la demande de permis.

Article 4.

L'alinéa 2 serait rédigé plus correctement comme suit :

"Celui-ci transmet sans délai un exemplaire du dossier au fonctionnaire délégué; dans les huit jours de la réception de cet exemplaire du dossier, le fonctionnaire délégué adresse à l'ingénieur des mines un avis sur la conformité du dossier avec l'article 3".

Il est proposé de fusionner les alinéas 4 et 5 en un seul alinéa rédigé comme suit :

"Si le rapport conclut au caractère incomplet du dossier, le collège des bourgmestre et échevins en informe le demandeur, par lettre recommandée à la poste, dans les trente jours de la demande; le demandeur est informé des pièces et renseignements manquants et du fait que la procédure est interrompue jusqu'à ce que le dossier ait été complété, conformément à l'article 2, alinéa 3".

Article 5.

1. L'alinéa 1er gagnerait à être complété par les mots : "et les dates d'ouverture et de clôture de l'enquête ainsi que la faculté prévue à l'article 6".

2. Conformément à l'usage, le texte doit être rédigé au présent de l'indicatif. Il y a donc lieu de remplacer le mot "restera" par "reste".

La même observation vaut pour l'ensemble du projet.

3. A l'alinéa 3, mieux vaut remplacer les mots "en même temps" par les mots "dans le délai de cinq jours visé à l'alinéa 1er".

La fin du même alinéa serait mieux rédigée comme suit :

"... dans un rayon de cent mètres, ainsi qu'aux administrations publiques dont dépend une voie de communication, un cours d'eau, un ouvrage ou un établissement quelconque situé dans le même rayon".

Article 6.

A la fin de l'article, il suffit d'écrire : "par tous les intéressés, à l'administration communale".

Article 7.

1. L'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Pendant la durée de l'enquête, un membre du collège des bourgmestre et échevins ou un agent communal, désignés par ledit collège, recueille les observations écrites".

2. En ce qui concerne l'alinéa 2, le fait de prévoir qu'un séance est tenue le dernier jour de l'enquête publique, revient à raccourcir le délai de celle-ci. Mieux vaudrait écrire : "A l'expiration du délai fixé pour l'enquête publique, il tient une séance où sont entendus ceux qui le désirent et à l'issue de laquelle est dressé un procès-verbal de clôture de l'enquête publique".

3. A l'alinéa 3, il y a lieu d'insérer les mots "du procès-verbal ainsi que" entre le mot "communication" et les mots "des observations écrites ...".

Article 8.

1. A l'alinéa 1er, mieux vaut écrire : "Dans le délai de dix jours suivant la clôture ...".

A la fin du même alinéa, il y a lieu d'omettre les mots "lui-même" qui sont inutiles.

2. L'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Celui-ci renvoie le dossier à l'ingénieur des mines, dans les cinquante-cinq jours de la date de clôture de l'enquête, avec son avis motivé dans lequel il propose, le cas échéant, les mesures visées à l'article 15, c et d, du décret".

.../...

3. Selon l'alinéa 3, "L'avis est réputé favorable s'il n'est pas remis dans le délai requis".

Cette disposition est en contradiction avec l'article 14, § 1er, alinéa 1er, du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières, qui dispose que le permis d'extraction est accordé par le collège des bourgmestre et échevins "sur avis conforme du fonctionnaire délégué ... et sur avis de l'administration", ainsi qu'avec le même article 14, § 1er, alinéa 3, selon lequel "Les avis sont motivés".

En effet, il ne se conçoit pas que le silence du fonctionnaire délégué pendant un délai déterminé puisse être considéré comme équivalant à un avis favorable, conforme et motivé (1).

L'alinéa 3 doit être omis.

.../...

---

(1) Le Conseil d'Etat, section d'administration, s'est prononcée dans le même sens en ce qui concerne l'avis conforme du fonctionnaire délégué prévu à l'article 45 de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et à l'article 42 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (Conseil d'Etat, arrêt n° 23.610, du 21 octobre 1983, Marin; arrêt n° 25.702, du 4 octobre 1985, Commune de Braine-le-Château, et arrêt n° 27.128, du 14 novembre 1986, Lamy).

Article 9.

1. De l'accord du délégué du Ministre, l'alinéa 2 doit devenir l'alinéa 1er (et commencer par les mots "L'ingénieur des mines peut ..."), les alinéas 1er et 3 devenant respectivement les alinéas 3 et 2.

2. L'alinéa 1er, devenant l'alinéa 3, serait mieux rédigé comme suit :

"Dans les cent dix jours suivant la clôture de l'enquête, l'ingénieur des mines renvoie le dossier au collège des bourgmestre et échevins, avec son avis motivé dans lequel il propose, le cas échéant, les conditions à imposer au demandeur tant pour l'exploitation que pour le réaménagement du site.

3. L'alinéa 4 in fine serait mieux rédigé comme suit : "... pour se concerter avec le fonctionnaire délégué".

Article 10.

L'alinéa 2 prévoit le droit d'évocation de l'Exécutif lorsque le collège des bourgmestre et échevins ne s'est pas prononcé dans un délai de cent quatre-vingts jours à compter de la date de clôture de l'enquête publique. Ce droit d'évocation n'est pas prévu par le décret du 27 octobre 1988 qui, au contraire, dispose, en son article 14, §§ 1er et 4, que le permis d'extraction est accordé par une décision motivée du collège des bourgmestre et échevins. A défaut d'une disposition particulière dans le décret précité, l'alinéa 2 de l'article 10 doit être omis.

Article 11.

1. A l'alinéa 1er, il y a lieu de préciser que l'avis du fonctionnaire délégué est un avis conforme.

2. A l'alinéa 3, il faut écrire : "Il fixe la durée de l'autorisation qui ...".

3. La rédaction suivante est proposée pour l'alinéa 4 :

"Il fixe les conditions et mesures visées à l'article 15 du décret et prévoit notamment comme conditions de l'autorisation :

1° ... (comme au projet);

2° ... (comme au projet);

3° ... (comme au projet)".

Article 12.

A la fin de l'alinéa 4, il y a lieu de remplacer les mots "dont question" par le mot "visées".

En outre, il y a lieu d'omettre les mots "du présent arrêté". L'observation vaut pour l'ensemble du projet.

.../...

Article 13.

1. A la fin de l'alinéa 1er, mieux vaut écrire : "... dans les vingt jours suivant le premier jour de l'affichage prescrit par l'article 12".

2. Les alinéas 2 et 3 seraient mieux rédigés comme suit :

"S'il est introduit par l'ingénieur des mines, le fonctionnaire délégué ou un tiers intéressé, ceux-ci doivent en même temps en notifier une copie au demandeur du permis d'extraction.

Dans les quinze jours de la réception du recours, l'Exécutif notifie celui-ci au collège ... (la suite comme au projet)".

Article 14.

1. Pour être conforme à l'article 13, alinéa 2, l'alinéa 1er de l'article 14 devrait mentionner "l'ingénieur des mines" au lieu de "l'Administration".

Si telle n'est pas l'intention des auteurs du projet, c'est l'article 13, alinéa 2, qui devrait être revu pour être mis en concordance avec l'article 14, alinéa 1er.

2. L'alinéa 3 serait mieux rédigé comme suit :

"Si l'Exécutif ne peut se prononcer dans les délais visés aux alinéas 1er et 2, il peut prolonger ces délais par un arrêté motivé qui est notifié aux intéressés".

Article 16.

Paragraphe 1er.

A la fin du paragraphe 1er, mieux vaut écrire : "... conformément aux articles 2 à 15".

La même observation vaut pour le paragraphe 2, alinéa 1er.

Paragraphes 2 et 3.

Les dispositions qui font l'objet des paragraphes 2 et 3 visent "toute modification des conditions d'exploitation et toute création de nouvelles dépendances". A la différence des modifications et des créations visées au paragraphe 2, qui "sont de nature à aggraver les dangers, l'insalubrité ou l'incommodité envers les riverains ou l'environnement", celles qui sont visées au paragraphe 3 ne présentent pas de tels inconvénients.

Tenant compte de l'existence, dans tous les cas, d'un permis d'extraction originel, les dispositions sous revue organisent une procédure simplifiée.

S'il peut être admis que l'Exécutif, qui a été habilité par le décret, en son article 14, § 3, alinéa 2, à "déterminer ... la procédure et les modalités ... de modification ... du permis", organise une procédure simplifiée, encore ne faut-il pas perdre de vue qu'en vertu du même article, l'arrêté accordant le permis d'extraction ne peut être modifié que par l'autorité qui l'a octroyé (article 14, § 1er, alinéa 4), ni que les "décisions du collège des bourgmestre et échevins et de l'Exécutif sont motivées" (article 14, § 4, alinéa 1er).

.../...

Le paragraphe 3, alinéa 2, de l'article 16 du projet dispose comme suit :

> "Sur avis de l'ingénieur des mines, le collège des bourgmestre et échevins donne acte de la déclaration à l'exploitant".

Tel qu'il est rédigé, cet alinéa laisse incertain le point de savoir si l'intention est de donner au collège qui y est visé un pouvoir d'appréciation et de décision et si l'avis de l'ingénieur des mines est ou non contraignant. De plus, aucune motivation formelle n'est prévue.

En ce qui concerne le paragraphe 2, s'agissant, par définition, d'une modification ou d'une création qui est de nature à aggraver les dangers, l'insalubrité et l'incommodité, le Conseil d'Etat aperçoit mal dans quels cas il pourrait être justifié de supprimer l'enquête publique. Ces cas devraient, à tout le moins, être précisés dans le texte, afin de donner un caractère objectif tant à l'avis de l'ingénieur des mines qu'à la décision du collège des bourgmestre et échevins.

De plus, si l'intention est de prévoir un avis conforme, le texte devrait le mentionner expressément.

En conclusion, les paragraphes 2 et 3 doivent être fondamentalement remaniés.

Article 17.

Le permis d'extraction étant accordé intuitu personae, sa cession doit être assimilée à une modification du permis.

L'article 17 appelle la même observation que celle formulée à propos du paragraphe 3 de l'article 16.

.../...

Article 19.

Si l'intention est de prévoir un avis conforme ou une proposition conforme, il y a lieu de le préciser dans les alinéas 1er et 3.

A l'alinéa 3, la simple mention, dans l'arrêté, de l'avis ou de la proposition ne constitue pas la motivation requise par l'article 14, § 4, alinéa 1er, du décret.

Article 20.

L'alinéa 2 ne précise pas sous quelle forme - orale ou écrite - l'exploitant présente ses propositions ou explications pas plus qu'il n'indique l'autorité ou les autorités qui auront à les examiner. S'agissant d'une décision particulièrement grave pour l'intéressé, il est recommandé de permettre à l'intéressé de faire valoir ses observations et de formuler ses propositions par écrit, et de prévoir ensuite son audition par l'autorité à qui revient le pouvoir de décision.

Il convient, à l'alinéa 3, de rappeler que la décision doit être motivée. En outre, si l'intention est de prévoir un avis conforme ou une proposition conforme, il faut le préciser dans le texte. Enfin, les mots "selon le cas" sont imprécis.

Article 21.

Si large que soit l'habilitation donnée à l'Exécutif par l'article 14, § 3, alinéa 2, du décret, elle ne lui confère pas le droit d'évoquer l'affaire. Le Conseil d'Etat renvoie à l'observation formulée ci-dessus à propos de l'article 10, alinéa 2, du projet.

Article 22.

A la lumière des observations qui précèdent, l'alinéa 1er doit être amputé du membre de phrase : "soit qu'il ait évoqué l'instruction de l'affaire".

Les alinéas 1er et 2 devraient être fusionnés et rédigés comme suit :

"Lorsque le permis a été octroyé sur recours par l'Exécutif, la décision du collège ... (la suite comme au projet)".

Quant au dernier alinéa, il y a lieu d'écrire "dans le délai prévu par l'article 10, alinéa 1er, ou par l'article 21, alinéa 1er, selon le cas," au lieu de "dans le délai prescrit" et "l'Exécutif poursuit l'instruction du dossier" au lieu de "L'Exécutif pourra évoquer directement l'instruction du dossier".

Enfin, il y a lieu d'observer qu'aucun délai n'est assigné à l'Exécutif pour prendre sa décision.

Article 23.

A l'alinéa 3, il est fait référence à l'article 22 du projet. Cet article, à la différence des autres articles auxquels il est fait référence, ne fait pas mention de la date de clôture de l'enquête publique.

.../...

Article 24.

L'article 24 est visiblement inspiré de l'article 21 du Règlement général sur la protection du travail. Une telle transposition ne peut être admise que si elle n'est pas contraire aux dispositions du décret et, plus particulièrement, à l'article 20. Tel n'est pas le cas. En effet, selon l'article 20, les fonctionnaires et agents visés à l'article 19 du décret peuvent directement, sans devoir solliciter l'intervention du bourgmestre, ordonner l'interruption des travaux dans deux cas bien précis et peuvent, dans les mêmes cas, prendre toutes mesures pour assurer l'application immédiate de l'ordre d'interrompre. Là s'arrêtent leurs pouvoirs. Quant au bourgmestre, l'article 20 ne lui donne pas le pouvoir d'ordonner dans les mêmes cas l'interruption des travaux, mais seulement celui de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer l'application immédiate de l'ordre d'interrompre les travaux, donné par les fonctionnaires et agents précités.

L'article 24 du projet doit, dès lors, être omis, étant entendu que cette omission laisse intactes les attributions de police que le bourgmestre tient de l'article 20, alinéa 4, du décret et de son pouvoir de police générale.

.../...

Article 25.

Le permis d'extraction détermine l'affectation qui sera donnée au site après la fin des exploitations. Cette affectation ne comporte pas nécessairement le réaménagement des lieux. L'alinéa 1er doit donc être rédigé comme suit :

"Si le permis d'extraction impose un réaménagement du site après la fin des exploitations, il fixe le coût estimé des travaux de réaménagement".

Article 27.

Paragraphe 1er.

A l'alinéa 2, les tirets doivent être remplacés par 1°, 2°, 3° et 4°.

Sous le quatrième tiret, devenant 4°, le 1 et le 2 doivent être remplacés par a et b.

Paragraphe 2.

Les alinéas 4 et 5 visent le recours qui peut être introduit par l'exploitant. Il s'agit de l'exécution de l'article 17, alinéa 2, du décret du 27 octobre 1988. L'Exécutif doit déterminer d'une manière plus complète les modalités du recours, au besoin dans un arrêté distinct.

.../...

La même observation vaut pour l'article 30, alinéa 7.

Paragraphe 3.

Il faut écrire : "... pour autant que ce montant s'écarte de plus de dix pourcent ...".

Article 30.

Dans l'alinéa 5, il y a lieu d'omettre le mot "haute" et d'écrire "solliciter la caution" au lieu de "faire appel à la caution".

La même observation vaut pour l'article 31, alinéa 2.

Article 33.

Il faut écrire : "... article 16, § 1er, selon les règles ...".

.../...

Article 34.

Mieux vaut écrire : "En plus des indications visées à l'article 3, ...".

Article 36 et 37.

Comme les mots "sous réserve des dispositions qui suivent" figurant à la fin de l'article 33 l'annoncent, les articles 36 et 37 dérogent aux articles 10 à 15 de l'arrêté en projet. Les auteurs du projet, dans le souci louable exprimé à l'article 33 précité, de simplifier les procédures en instruisant en même temps la demande d'extension de l'exploitation visée à l'article 16, § 1er, du même arrêté et la demande d'occupation et d'exploitation de terres d'autrui, perdent toutefois de vue que le pouvoir de décision revient, aux termes mêmes du décret que l'arrêté en projet entend exécuter, à des autorités différentes, étant, d'une part, le collège des bourgmestre et échevins en ce qui concerne la demande d'extension de l'exploitation (article 14 du décret) et, d'autre part, l'Exécutif en ce qui concerne la demande d'occupation et d'exploitation des terres d'autrui (article 8 du décret), et oublient qu'il ne leur appartient pas de déroger à une répartition des compétences qui a été voulue par le législateur décrétal. Des observations semblables ont déjà été formulées à propos des articles 10 et 16 du projet. Les articles sous revue doivent être fondamentalement revus.

.../...

Chapitre V.

Dans un souci de concordance avec l'intitulé du chapitre II du titre II du décret du 27 octobre 1988, l'intitulé doit être le suivant :

"Chapitre V. - De la commision régionale d'avis pour l'exploitation des carrières".

Article 40.

1. A l'alinéa 1er, les tirets doivent être remplacés par 1° et 2°.

Le deuxième tiret, devenant 2°, doit être subdivisé en a, b, c.

2. L'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"L'Exécutif désigne un suppléant pour chacun des six membres".

Article 41.

1. Dans les alinéas 1er à 4, il faut écrire : "Sur la proposition ...".

.../...

2. A l'alinéa 5, mieux vaut écrire : "Les mandats sont conférés à titre personnel pour une durée de trois ans ...".

Dans le même alinéa, troisième phrase, les mots "à tout moment" sont inutiles et doivent être omis.

D'autre part, l'expression "sur rapport du président de la commission" laisse dans le vague le point de savoir pour quels motifs les membres de la commission visés à l'article peuvent être révoqués par l'Exécutif. Si ces motifs sont liés au comportement personnel de l'intéressé, le principe du contradictoire doit être respecté.

3. A l'alinéa 6, il y a lieu, conformément à la pratique administrative, d'ajouter in fine les mots "pour l'achèvement du mandat".

Article 43.

Il n'est pas d'usage de permettre à des membres suppléants d'assister "de droit" aux réunions. L'Exécutif appréciera s'il y a lieu de déroger à cet usage.

Article 44.

Il y a lieu d'écrire : ... sont prises à la majorité des voix. En cas de parité, ...".

.../...

Article 48.

L'article serait mieux rédigé comme suit :

"La Commission et les groupes de travail peuvent faire appel à un ou plusieurs experts; ceux-ci ont voix consultative.

Article 51.

Il y a lieu de faire précéder l'article 51 de la mention : "Chapitre VI. - Disposition finale".

La chambre était composée de

Messieurs :	P. FINCOEUR,	conseiller d'Etat, président,
	C.-L. CLOSSET, R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	C. DESCHAMPS, P. GOTHOT,	assesseurs de la section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. FORTPIED, premier auditeur.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

R. DEROY. P. FINCOEUR.