

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture pour la Région wallonne, le 12 mai 1993, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la valorisation de terrils", a donné le 7 juillet 1993 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. La délivrance des permis de valorisation de terrils est subordonnée à la mise en oeuvre des procédures qu'établit le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne (1).

Il s'impose, dès lors, que soient prévues les règles destinées à combiner l'arrêté en projet avec les dispositions relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement.

2. Pour tenir compte de l'article 59quater de la Constitution, qui y a été inséré le 5 mai 1993, il y a lieu de remplacer les mots "l'Exécutif" par les mots "le Gouvernement" et les mots "l'Exécutif régional wallon" par les mots "le Gouvernement wallon".

L'observation vaut pour l'ensemble du projet.

3. L'arrêté en projet doit être divisé en chapitres, non en titres.

(1) Voir la définition de la notion d'"autorisation" que donnent l'article 1er, 4°, de ce décret et l'article 3, 5°, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution dudit décret.

EXAMEN DU PROJET.Préambule.

L'arrêté est dépourvu de préambule. Celui-ci doit être rédigé comme suit :

"Le Gouvernement wallon,

Vu le décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrils, modifié par le décret du 6 mai 1993;

Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition du Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture;

Arrête :".

Dispositif.Article 1er.

1. Lorsque l'on entend faire référence à une disposition, il n'y a, en principe (1), pas lieu d'indiquer les modifications que ce texte a subies dans le passé.

(1) sauf dans l'hypothèse où l'on entend figer le texte référé de sorte que les modifications ultérieures apportées à ce même texte ne soient pas applicables.

En conséquence, au 1^o, les mots "tel que modifié par le décret du 16 décembre 1988 et le décret du ..." doivent être omis.

2. Au 2^o, il convient de déterminer le lieu à partir duquel doit se calculer le rayon de 500 mètres.

Sous réserve de cette observation, le 2^o serait mieux rédigé comme suit :

"2^o la commune voisine : toute commune dont la limite se situe à moins de 500 mètres de ... du terriil ou des terrils qui sont visés dans la demande de permis de valorisation".

3. Concernant le 3^o, premier tiret, il est fait observer que la Division de la prévention des pollutions et de la gestion du sous-sol dispose de services extérieurs, non de centres extérieurs.

Le 3^o serait mieux rédigé comme suit :

"3^o les fonctionnaires régionaux :

- a) le directeur du service extérieur de la Division de la prévention des pollutions et de la gestion du sous-sol compétent pour le territoire où est envisagée la valorisation du terriil ou des terrils qui sont visés dans la demande de permis;
- b) le fonctionnaire délégué".

.../...

Titre II (devenant le chapitre II).

Tenant compte de l'objet des articles, l'intitulé suivant est suggéré : "Des permis de valorisation accordés par le collège des bourgmestre et échevins".

Article 3.

La délégation de pouvoir consentie aux ministres pour fixer le contenu des demandes de permis de valorisation est excessive. Si l'on peut admettre que les ministres se voient déléguer le pouvoir d'arrêter la forme de ces demandes, il n'en est pas de même de leur contenu, puisque c'est le Gouvernement régional que l'article 4, § 5, du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrils charge de déterminer ce contenu.

Le texte doit donc être fondamentalement revu.

Article 4.

1. Au paragraphe 1er, alinéa 2, les mots "en vertu de l'article 3" doivent être omis.

Par ailleurs, tel qu'il est rédigé, cet alinéa ne permet pas de déterminer si chacun des fonctionnaires régio-

.../...

naux doit faire rapport au collège ou s'ils doivent établir un rapport commun. Le texte doit être précisé sur ce point.

2. Le texte doit être revu pour prévoir que, si le dossier est complet, il revient au collège de le notifier au demandeur de la manière et dans le délai fixés au paragraphe 2, première phrase.

3. La troisième phrase du paragraphe 2 serait mieux rédigée comme suit :

"Dans les dix jours de la réception des pièces et renseignements complémentaires, le collège notifie au demandeur que le dossier est complet ou ne l'est pas".

4. On rédigera comme suit le paragraphe 3 :

"§ 3. En même temps qu'il notifie au demandeur que le dossier est complet, ... (la suite comme au projet)".

Article 5.

1. Au paragraphe 1er, les mots "de la décision" doivent être omis.

.../...

Au même paragraphe, il faut prévoir que l'avis annonçant l'enquête mentionne les informations nécessaires pour que le public puisse exercer les droits que lui reconnaissent les paragraphes 4 et 5.

2. Pour que, comme le prévoit le paragraphe 2, alinéa 2, l'avis annonçant l'enquête soit affiché aux endroits habituels d'affichage des communes voisines, la collaboration de celles-ci doit être sollicitée par l'administration communale qui organise l'enquête.

En outre, il convient de veiller à ce que le délai d'enquête soit le même dans toutes les communes.

Le texte doit être revu pour tenir compte de ces observations.

3. Le paragraphe 2, alinéa 3, serait mieux rédigé comme suit :

"Pendant toute la durée de leur affichage, les avis doivent être maintenus en parfaite condition de visibilité et de lisibilité".

4. Au paragraphe 3, les mots "Outre l'affichage" doivent être omis.

D'autre part, il convient de préciser le moment auquel le collège envoie le résumé de la demande.

.../...

Au même paragraphe, mieux vaut remplacer les mots "du site" par les mots "du site ou des sites qui sont visés dans la demande".

5. Au paragraphe 5, alinéa 1er, on remplacera les mots "à l'échevin ou au fonctionnaire communal délégué à cet effet" par les mots "au collègue".

Article 7.

En prévoyant l'obligation de prendre l'avis des collèges des bourgmestre et échevins des communes voisines, l'article 7 ajoute au texte de l'article 4, § 1er, du décret du 9 mai 1985, lequel prévoit seulement l'avis de l'administration et celui du fonctionnaire délégué, ainsi qu'une enquête publique.

L'article 7 doit, dès lors, être omis.

Article 8 (devenant l'article 7).

En vertu de l'article 4, § 1er, alinéa 1er, du décret du 9 mai 1985, le permis de valorisation est délivré "sur avis de l'administration et sur avis du fonctionnaire délégué".

Si cette disposition n'empêche pas le Gouvernement régional de prévoir que les fonctionnaires de la région

.../...

établissent un rapport conjoint, elle s'oppose à ce qu'ils soient tenus de donner un avis commun.

A cet égard, en évoquant l'"avis motivé" des fonctionnaires régionaux, le paragraphe 2 en projet n'est pas exempt d'ambiguïté. Celle-ci doit être levée.

Par ailleurs, au même paragraphe, les mots "et cosigné" sont inutiles et doivent être omis.

Article 9 (devenant l'article 8).

1. A l'alinéa 1er, il n'y a pas lieu de prévoir que la décision doit être prise "sous forme d'arrêté motivé", dès lors que l'obligation de motiver la décision résulte de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et que les auteurs du projet n'organisent pas un régime de motivation plus contraignant que celui découlant de cette loi. La même observation vaut pour l'article 17, § 3, alinéa 4, l'article 19, alinéa 1er, et l'article 20, alinéa 2.

Compte tenu de cette observation, l'alinéa 1er de la disposition serait mieux rédigé comme suit :

"Art. 8. Le collège statue sur la demande de permis de valorisation dans les cent vingt jours suivant la clôture de l'enquête publique".

.../...

2. Ni la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, ni le décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation de terrils ne prévoient que puisse intervenir une décision implicite, du fait de l'expiration du délai dans lequel l'autorité doit statuer.

Il n'appartient, dès lors, pas au Gouvernement d'organiser une telle procédure.

Par conséquent, les alinéas 2 et 3 doivent être omis. Il en est de même, à l'article 14, alinéa 1er, des mots "ou l'expiration du délai visé à l'article 9, alinéa 2".

La même observation vaut pour l'article 21, alinéas 2, 3 et 5.

Article 10 (devenant l'article 9).

1. Il n'y a pas lieu de prévoir que le permis "fixe le délai dans lequel la valorisation projetée devra être entreprise", dès lors que, selon l'article 10, alinéa 1er, du décret du 9 mai 1985, "le permis de valorisation fixe la date du commencement des travaux".

2. Il ne peut davantage être prévu que le permis "fixe ... les conditions et mesures visées à l'article 5 du

.../...

décret", puisque cette disposition impose à l'autorité de fixer dans le permis les mesures qu'elle énumère.

Le texte doit être revu en conséquence.

Article 12 (devenant l'article 11).

L'article 10 du décret du 9 mai 1985 dispose comme suit :

"Le permis de valorisation fixe la date du commencement des travaux.

Si ceux-ci n'ont pas reçu un début d'exécution dans les douze mois de cette date, l'autorité qui a octroyé le permis de valorisation peut en déclarer la caducité, après avertissement et par simple notification à son titulaire".

Pour refléter au mieux cette disposition, il est préférable de prévoir que le titulaire du permis de valorisation porte à la connaissance de l'autorité qui a octroyé celui-ci, vingt jours au moins avant la date fixée pour le début d'exécution des travaux.

Titre III (devenant le chapitre III).

Compte tenu de l'intitulé proposé pour le titre II, devenant le chapitre II, l'intitulé suivant est suggéré :

"Des permis de valorisation accordés par la députation permanente du conseil provincial".

.../...

Article 13 (devenant l'article 12).

1. Il résulte du texte en projet que la députation permanente, compétente pour statuer sur toute demande de permis de valorisation d'un terril s'étendant sur le territoire de plusieurs communes, n'est saisie de la demande qu'en fin de procédure, c'est-à-dire après l'enquête publique, les avis des fonctionnaires régionaux et ceux des collèges des bourgmestre et échevins.

Cela ne peut être admis, car dès le début de l'examen de la demande de permis la députation permanente est chargée de diverses missions prévues par le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne :

- a) en vertu de l'article 10 de ce décret, en ce qui concerne les projets qui ne sont pas soumis de plein droit à la réalisation d'une étude d'incidences, elle doit apprécier les incidences du projet et, dans les trente jours à dater de la réception de la notice d'évaluation préalable qui accompagne la demande de permis, décider s'il y a lieu de prescrire l'établissement d'une étude;
- b) en vertu de l'article 13 du décret, elle doit établir le contenu et les modalités de l'étude d'incidences, si celle-ci est requise.

.../...

Mieux vaut, dès lors, prévoir que la demande de permis est introduite auprès de la députation permanente.

Par ailleurs, il résulte des articles 4 et 13 de l'arrêté en projet que, dans le cas d'une demande de permis de valorisation d'un terroir s'étendant sur le territoire de plusieurs communes, le collège des bourgmestre et échevins de chacune d'elles notifie au demandeur si, en ce qui le concerne, le dossier est complet ou ne l'est pas. Or, comme il n'est introduit qu'une seule demande de permis, il s'impose qu'une seule autorité - en l'occurrence la députation permanente, investie du pouvoir d'octroyer le permis - soit chargée de statuer sur la recevabilité de la demande.

Par conséquent, à l'article 13, les articles 2 et 4 ne peuvent être rendus applicables qu'aux conditions suivantes :

- a) d'une part en précisant qu'il convient de lire "députation permanente" au lieu de "collège", et de lire "administration provinciale" au lieu de "administration communale";
- b) d'autre part en prévoyant qu'en même temps qu'elle notifie au demandeur que le dossier est complet, la députation permanente communique celui-ci aux collèges des bourgmestre et échevins des communes concernées, pour l'organisation par celles-ci de l'enquête publique.

.../...

2. Les articles 9 à 11 ne peuvent être rendus applicables que moyennant des adaptations relativement importantes.

Le procédé choisi par les auteurs du projet - renvoyer à ces dispositions et indiquer les adaptations nécessaires (voir les alinéas 2 à 5 de l'article 13) - rend la lecture du texte particulièrement malaisée.

Mieux vaut énoncer explicitement les dispositions qui doivent s'appliquer.

En outre, il convient de relever que le texte en projet ne permet pas de déterminer avec la précision nécessaire qui doit être informé de la décision de la députation permanente, sous quelle forme et par qui. Il doit être revu sur ce point.

Article 14 (devenant l'article 13).

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

"Si le recours est introduit par l'un des fonctionnaires régionaux ou par le collège, ceux-ci doivent ... (la suite comme au projet)".

2. A l'alinéa 3, mieux vaut remplacer les mots "au collège ou à la députation permanente qui lui transmet" par les mots "à l'autorité qui a octroyé le permis, celle-ci lui transmettant".

.../...

Article 15 (devenant l'article 14).

1. La disposition en projet ne prévoit pas la durée pendant laquelle le délai peut être prolongé par le Gouvernement régional.

Le texte doit prévoir cette durée.

2. Tels qu'ils sont rédigés, les alinéas 2 et 3 ne permettent pas de déterminer avec la précision nécessaire qui doit être informé de la décision du Gouvernement, sous quelle forme et par qui.

Le texte en projet doit être revu sur ce point.

Article 17 (devenant l'article 16).

1. En ce qui concerne le paragraphe 3, il est renvoyé, mutatis mutandis, aux observations faites à propos de l'article 13 (1). En conséquence, au paragraphe 4, alinéa 2, il convient également de prévoir que le Gouvernement peut dispenser de l'enquête publique une demande de modification.

(1) Il convient d'observer que la seconde observation faite sous l'article 13 vaut également, mutatis mutandis, en ce qui concerne la règle rendant l'article 13 applicable aux demandes de modification de permis introduites auprès du Gouvernement.

En outre, les articles 14 et 15 ne peuvent, par hypothèse, être rendus applicables dans les cas que vise le paragraphe 3.

2. Il ressort de l'économie générale et des travaux préparatoires du décret du 9 mai 1985 qu'en instaurant le permis de valorisation, le législateur a entendu satisfaire un souci d'intégration et de globalisation des préoccupations d'exploitation à des fins énergétiques, de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire (1).

Eu égard à ce souci, il n'est pas justifié de prévoir, comme le font les auteurs du projet au paragraphe 4, alinéa 1er, que le dossier relatif à une demande de modification de permis n'est transmis au fonctionnaire délégué de l'urbanisme que dans un nombre limité de cas.

Mutatis mutandis, la même observation vaut pour les articles 19 et 20.

3. On prévoira que la modification préalable doit se faire, non à l'administration, mais à l'autorité qui a délivré le permis.

Il faut prévoir également que cette autorité doit vérifier si la modification relative à l'exploitation est bien une modification non visée au paragraphe 1er. On

(1) Voir notamment Doc. C.R.W., sess. 1984-1985, n° 116/1, p. 2, et n° 116/2, pp. 8, 10, 12, 13 et 25.

précisera que, dans l'affirmative, cette autorité devra mettre le permis en concordance avec les nouvelles données notifiées et que, dans la négative, cette autorité devra décider que l'intéressé doit se conformer à la procédure prévue aux paragraphes 1er à 4.

Il suit des observations qui précèdent que l'article 17 doit être fondamentalement revu.

Article 18 (devenant l'article 17).

En cas de cession d'une exploitation autorisée, il n'y a lieu de prévoir l'information de l'autorité qui a délivré le permis et l'intervention de cette autorité que si et dans la mesure où le permis est assorti de conditions qui ont été imposées à titre personnel à l'exploitant originnaire.

En pareil cas, sur les points concernés, le permis doit être expressément modifié par l'autorité qui l'a octroyé.

Sur les autres points, il n'est pas justifié - le décret du 9 mai 1985 ne le prévoit d'ailleurs pas - d'imposer des formalités particulières à l'occasion de la cession d'exploitation, puisque le permis continue à produire ses effets.

La disposition en projet doit être revue à la lumière de ces éléments.

.../...

Article 19 (devenant l'article 18).

1. Il faut écrire, non pas "le collègue ou la députation permanente", mais l'"autorité qui a accordé le permis".

L'observation vaut également pour les articles 20 à 22.

2. Il conviendrait de donner à l'exploitant la possibilité de faire valoir ses explications, non seulement avant la suspension ou le retrait du permis, mais également avant l'adoption d'une décision imposant des obligations nouvelles.

La même observation vaut pour les articles 21 et 22.

3. Tenant compte des explications des délégués du Gouvernement, le texte suivant est suggéré pour l'article 19, alinéa 3 :

"Si les obligations nouvelles consistent en une modification des mesures d'aménagement ou de réaménagement du site, elles ne peuvent entraîner pour l'exploitant un coût supérieur à dix pour cent du coût qu'implique la mise en oeuvre du permis sur ce point, ni donner lieu à une modification du programme d'exploitation".

.../...

Article 20 (devenant l'article 19).

La disposition en projet est incomplète; elle ne prévoit pas la suspension ou le retrait du permis dans l'hypothèse où, l'intéressé respectant les conditions qui lui ont été imposées initialement, il n'est pas possible, par la seule application de l'article 19, de remédier aux nuisances nouvelles qui pourraient survenir.

Le texte doit être revu sur ce point.

Article 21 (devenant l'article 20).

1. A l'alinéa 4, il ne suffit pas de rendre l'article 11 applicable, lorsque la décision est prise par la députation permanente. Il convient également de prévoir que celle-ci notifie la décision aux communes sur le territoire desquelles est situé le terril et de préciser les tâches prévues à l'article 11 dont ces communes sont chargées.

2. Tel qu'il est rédigé, le texte ne permet pas de déterminer avec la précision nécessaire quelles sont, dans toutes les hypothèses concernées, les règles régissant le recours auprès du Gouvernement contre les décisions prises en vertu des articles 19 et 20. Il doit être revu sur ce point.

.../...

Article 23.

La disposition en projet est dépourvue de fondement légal. Elle doit être omise.

Article 22 nouveau.

Il y a lieu d'abroger expressément l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 4 septembre 1985 portant exécution du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation de terrils en ce qui concerne la procédure d'octroi du permis de valorisation et les modalités de l'enquête publique. Toutefois, pour tenir compte de l'article 14, § 1er, du décret du 9 mai 1985, il convient de préciser que l'arrêté du 4 septembre 1985 reste applicable aux demandes de permis de valorisation introduites avant l'entrée en vigueur du décret du 6 mai 1993 modifiant le décret du 9 mai 1985.

Il y a donc lieu d'introduire sous le chapitre intitulé "Dispositions fiscales", un article 22 nouveau ayant un tel objet, l'article 24 devenant l'article 23.

OBSERVATION FINALE.

Les délais prévus dans l'arrêté en projet doivent s'écrire en lettres, non en chiffres.

La chambre était composée de

Messieurs :	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	Y. KREINS,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	P. GOTHOT,	section de législation,
Madame :	J. GIELISSEN,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.