

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président du Parlement wallon, le 4 avril 1996, d'une demande d'avis relative à un projet de décret de la Région wallonne "relatif aux déchets" et précisée comme suit dans une lettre entrée au Conseil d'Etat le 12 avril 1996 : "sur l'amendement n° 11 (Doc. 49 (SE 1995) n° 39), le sous-amendement (Doc. 49 (SE 1995) n° 86) et l'amendement (Doc. 49 (SE 1995) n° 87)", a donné le 22 avril l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE.

Le présent avis tient compte de l'état actuel de l'examen du projet de décret relatif aux déchets par la commission de l'environnement et des ressources naturelles, tel qu'il résulte d'un document de travail qui a été établi sur la base des bulletins des travaux de cette commission et qui a été communiqué à l'auditeur rapporteur par les services du Parlement wallon.

I. Amendement à l'article 26 du projet de décret (1) et sous-amendement à cet amendement (2).

1. L'amendement et le sous-amendement à l'examen contiennent des dispositions qui tendent à harmoniser le plan des centres d'enfouissement technique et l'affectation au plan de secteur des sites mentionnés dans le premier plan cité comme étant susceptibles d'être affectés à l'implantation et à l'exploitation des centres d'enfouissement technique.

Ces dispositions sont conçues de manière différente :

a) dans l'amendement, il est prévu que la décision par laquelle le Gouvernement arrête définitivement le plan

(1) Doc. Parl. wall., sess. extr. 1995, n° 49/39 (amendement n° 11).

(2) Doc. Parl. wall., sess. extr. 1995, n° 49/86.

des centres d'enfouissement technique "emporte de plein droit la modification des plans de secteur concernés par l'inscription d'une zone de centres d'enfouissement technique sur les différents sites repris au plan des centres d'enfouissement technique"; il résulte du texte de l'amendement que la décision dont s'agit est prise au terme d'une procédure unique, celle prévue par le décret en projet pour l'élaboration du plan des centres d'enfouissement technique, et qu'il n'y a pas lieu d'appliquer les dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (C.W.A.T.U.P.) relatives à la modification des plans de secteur;

- b) le sous-amendement prévoit, lui, la mise en oeuvre de deux procédures parallèles : la procédure d'élaboration du plan des centres d'enfouissement technique et celle qui règle la modification des plans de secteur (1); certes, des liens sont établis entre ces deux procédures (2), mais celles-ci ne sont pas fusionnées en une seule.

La solution préconisée par le sous-amendement paraît inutilement complexe. Pourquoi, en effet, mener deux

(1) En l'occurrence, vu la matière dont il s'agit, la procédure de révision partielle de ces plans.

(2) Elles doivent être menées concomitamment. En outre, une seule enquête publique est organisée - c'est, du moins, ce qui semble ressortir du texte -, "conformément aux dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine relatives à la modification des plans de secteur".

procédures distinctes, alors que l'objectif poursuivi est d'arriver à l'élaboration de décisions intégrant indissociablement les préoccupations d'aménagement du territoire et celles de la politique des déchets ? En outre, le sous-amendement suscite diverses questions assez délicates; ainsi :

- a) la condition prévue par l'article 40 du C.W.A.T.U.P., selon laquelle la révision partielle d'un plan de secteur n'est admissible que dans le cas d'"opérations d'intérêt public" (1), trouve-t-elle à s'appliquer ici ?
- b) qu'advierait-il si le Gouvernement ne respectait pas la règle de la simultanéité de l'élaboration du plan des centres d'enfouissement technique et de la modification des plans de secteur ou si ces deux décisions entraient en vigueur à des moments différents ?

De telles questions ne se poseraient pas s'il était prévu que la décision par laquelle le Gouvernement arrête définitivement le plan des centres d'enfouissement technique emporte de plein droit la modification des plans de secteur concernés (2).

(1) Sur cette condition et le contrôle juridictionnel auquel elle peut donner lieu, voir C.E., arrêt Favreau et consorts, n° 56.158 du 8 novembre 1995.

(2) On relève en particulier que, si le texte est rédigé de la sorte, le Gouvernement n'est pas tenu par l'article 40 du C.W.A.T.U.P. qui, on l'a dit, limite aux hypothèses d'"opérations d'intérêt public" la possibilité d'une révision partielle des plans de secteur.

Une disposition prévoyant cette solution paraît donc plus simple et assurant davantage la sécurité juridique (1).

2. Selon le paragraphe 1er, alinéa 1er, de la disposition à l'examen, "le Gouvernement arrête provisoirement le plan des centres d'enfouissement technique".

On s'interroge sur la portée de la décision du Gouvernement. A-t-elle ou n'a-t-elle pas force obligatoire et valeur réglementaire pendant la période durant laquelle elle produit ses effets (2) ?

Si le législateur n'entendait pas donner une portée normative à la décision du Gouvernement, il conviendrait d'utiliser une autre terminologie, en prévoyant, par

(1) Si cette solution était retenue, il faudrait écrire à l'article 26, § 2, alinéa 2, de l'amendement à l'examen :

"Le plan des centres d'enfouissement technique, les modifications des plans de secteurs qui en résultent et l'avis de la Commission régionale susvisée sont publiés au Moniteur belge".

(2) On comparera avec les dispositions prévues au sujet de la portée des décisions arrêtant provisoirement un projet de plan de secteur ou la modification d'un plan de secteur : un projet de plan de secteur arrêté provisoirement a force obligatoire et valeur réglementaire (article 2, § 2, du C.W.A.T.U.P.), tandis que la modification d'un plan de secteur arrêtée provisoirement n'a pas valeur réglementaire (article 2, § 3, du C.W.A.T.U.P.).

exemple, que le Gouvernement établit le projet de plan des centres d'enfouissement technique (1).

Si, par contre, le législateur souhaitait conférer une portée normative à la décision arrêtant provisoirement le plan des centres d'enfouissement technique (2), il conviendrait de déterminer les effets de cette décision sur les plans d'aménagement du territoire existants.

3. Selon le paragraphe 4, "les demandes d'implanter et d'exploiter (3) au sens de l'article 11 et les demandes de permis de bâtir au sens de l'article 41, § 1er, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, concernant un site répertorié dans le plan des centres d'enfouissement technique et destinés à accueillir des déchets autres qu'inertes sont dispensées de l'application des dispositions du décret du 11 septembre 1985 relatif

-
- (1) En ce cas, il y aurait également lieu de revoir la terminologie utilisée :
- a) à l'article 20, § 5, alinéa 2, du projet de décret, en remplaçant les mots "provisoire du" par les mots "du projet de";
 - b) à l'article 25, § 2, du projet, en remplaçant les mots "le projet de plan" par les mots "l'avant-projet de plan".
- (2) Il va de soi qu'une telle solution n'aurait pas de sens si le législateur adoptait le sous-amendement examiné, puisque, comme on l'a indiqué plus haut, la modification d'un plan de secteur arrêtée provisoirement par le Gouvernement n'aurait pas de valeur réglementaire.
- (3) On écrira plutôt : "les demandes d'autorisation d'implanter et d'exploiter".

.../...

à l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne dans la mesure où leur objet est conforme à l'affectation retenue pour ledit site par ledit plan".

Dans son principe, cette disposition ne s'expose à aucune objection.

Toutefois, sa validité ne peut être admise qu'à plusieurs conditions :

a) La dispense que prévoit la disposition examinée ne peut avoir pour effet de supprimer purement et simplement des garanties dont le public bénéficie actuellement en matière d'évaluation des incidences sur l'environnement. Raisonner autrement conduirait à méconnaître l'article 23 de la Constitution, dès lors que cette disposition constitutionnelle s'oppose à l'adoption de normes ayant pour effet de faire diminuer le niveau de protection des droits qu'elle reconnaît - ici, le "droit à la protection d'un environnement sain" - par rapport aux garanties précédemment acquises dans l'ordonnancement juridique (1), et à priver ainsi indûment certaines personnes de droits auxquels elles peuvent prétendre.

(1) Sur l'obligation de "standstill" qui résulte de l'article 23 de la Constitution, voir Doc. Sénat, sess. extr. 1991-1992, 100-2/30, p. 13, et 100-2/40, pp. 85 et sv. ; P. MARTENS, "L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution", Rev. belge dr. constit., 1995, pp. 3 et sv., pp. 8 et 18 ; R. ERGEC, "Introduction générale" à l'ouvrage publié sous sa direction sous l'intitulé Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution, Bruylant, 1995, pp. 15-16 ; A. ALEN, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Kluwer, 1995, n° 664.

En l'espèce, si l'on se reporte au texte envisagé pour l'article 25 du projet de décret, il apparaît que le régime mis en place ne prévoit plus les trois importantes garanties suivantes actuellement consacrées par les textes en vigueur :

- la consultation du public préalable à l'étude d'incidences et destinée à susciter l'apparition d'alternatives au projet envisagé (1);
- l'obligation, pour l'autorité, d'établir, au cas par cas, le contenu et les modalités de l'étude d'incidences (2);
- l'obligation, pour l'auteur de l'étude d'incidences, de présenter toutes les garanties d'indépendance (3).

En conséquence, la dispense que prévoit la disposition examinée ne peut être admise que si le projet de décret est revu pour consacrer des garanties équivalent, quant au fond, à celles que reconnaît le décret du 11 septembre 1985.

(1) Article 12, § 2, du décret du 11 septembre 1985.

(2) Article 13, alinéa 1er, du même décret; sur cette obligation, voir C.E., arrêts A.S.B.L. "S.O.S. Pays mosan" et Humblet, n° 44.022 du 15 septembre 1993, et Bertrand et consorts, n° 54.769 du 31 juillet 1995.

(3) Cette obligation résulte des articles 1er, 7°, et 10, § 5, du décret du 11 septembre 1985, ainsi que de l'article 21 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 31 octobre 1991 portant exécution de ce décret. Sur la garantie d'indépendance de l'auteur de l'étude, voir C.E., arrêt A.S.B.L. "S.O.S. Pays mosan" et Humblet, précité.

b) Eriger en règle qu'une demande de permis normalement soumise à évaluation des incidences en est dispensée lorsque son objet est conforme aux prévisions du plan des centres d'enfouissement technique, risque de conduire la Région wallonne à méconnaître la directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et à mettre en place un régime privant indûment certaines personnes de garanties de procédure, s'il apparaissait que les circonstances dans lesquelles a eu lieu l'étude d'incidences précédant l'établissement du plan se sont modifiées de manière significative, autrement dit si l'étude avait perdu son actualité (1).

A cet égard, la solution retenue par l'amendement à l'examen, selon laquelle "une mise à jour de l'étude peut être réalisée dans le cadre de la procédure d'autorisation si les demandes (de permis) sont introduites dans un délai supérieur à cinq ans après l'adoption du plan des centres d'enfouissement technique", n'apparaît pas suffisante dès lors que la mise à jour de l'étude est seulement envisagée comme une faculté.

Le texte doit être revu pour prévoir l'obligation de mettre à jour une étude d'incidences qui a perdu son actualité.

(1) Dans le même sens, voir l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur l'avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 1993 modifiant l'ordonnance du 30 juillet 1992 relative à l'évaluation préalable des incidences de certains projets dans la Région de Bruxelles-Capitale, Doc. C.R.B., A-284/1-93/94, pp. 32 et 33.

A cette occasion, il conviendra de préciser à quelles règles est soumise la mise à jour envisagée (1).

4. Les alinéas 2 et 3 du paragraphe 4 de la disposition à l'examen ne sont pas à leur place dans le décret en projet. Il convient plutôt de modifier directement l'article 45 du C.W.A.T.U.P.

En outre, compte tenu de l'objectif poursuivi (2), on n'aperçoit pas pour quel motif le texte limite l'application des règles qu'il prévoit à l'hypothèse où la demande de permis de bâtir est introduite par une personne de droit public.

II. Amendement proposant l'insertion d'un article 62bis dans le projet de décret (3).

1. L'amendement tend à modifier des dispositions qui sont de nature réglementaire.

(1) Il va de soi que ces règles doivent être conçues dans le respect de l'article 23 de la Constitution déjà évoqué.

(2) Selon la justification de l'amendement, "il importe ... d'assurer une cohérence par rapport à l'article 11, § 3, du projet qui prévoit que le Gouvernement délivre les autorisations d'exploiter des centres d'enfouissement technique (de déchets) autres qu'inertes".

(3) Doc. Parl. wall., sess. extr. 1995, n° 49/87.

Ce procédé est à déconseiller fortement. L'intervention du législateur dans un texte réglementaire a pour effet d'instituer un régime hybride dont l'inconvénient majeur est d'établir un risque de confusion entre des dispositions de nature législative et des dispositions de nature réglementaire.

2. Si le législateur décidait d'intervenir dans cette matière, les observations suivantes s'imposent (1) :

a) Il résulte du texte proposé pour l'article 182.6.4. du C.W.A.T.U.P. que les zones de centres d'enfouissement technique sont destinées, non seulement à l'implantation et à l'exploitation des centres d'enfouissement technique, mais aussi aux installations qui ont pour objet le regroupement de déchets avant leur élimination dans un de ces centres (2).

Si ce texte était adopté, il conviendrait, compte tenu du lien établi entre le plan des centres d'enfouissement technique et les plans de secteur, d'adapter les articles 24 et 25 du projet de décret, en spécifiant que le plan des centres d'enfouissement technique répertorie les

(1) Au passage, on relève que la numérotation de l'article proposé devrait être revue pour éviter que, dès l'origine, le décret en projet ne comporte un article bis.

(2) On préférera cette expression à celle qui est utilisée dans le texte de l'amendement : en effet, on ne peut dire, comme dans ce texte, que des installations de regroupement de déchets sont préalables à l'exploitation d'un centre d'enfouissement technique.

sites susceptibles d'être affectés à l'implantation et à l'exploitation, non seulement des centres d'enfouissement technique, mais aussi des installations de regroupement précitées.

b) Il faudrait compléter l'annexe XI au C.W.A.T.U.P. en fonction des nouvelles dispositions envisagées.

La chambre était composée de :

Messieurs	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.