

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 29 juillet 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif au permis d'environnement", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 9, 16 et 23 février 1998, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

I. Le décret en projet donne au Gouvernement un grand nombre d'habilitations.

Beaucoup d'entre elles concernent des questions essentielles. Partant, elles excèdent les limites dans lesquelles il est admis que le législateur confère une habilitation au pouvoir exécutif.

Il en va ainsi des habilitations que contiennent les dispositions suivantes (1) :

1° l'article 3, alinéa 5, première phrase (2);
l'article 4 (3); l'article 5, § 3, alinéa 1er, première phrase (4); l'article 25 (5); l'article 27, § 1er;

-
- (1) Ceci sous réserve des autres observations faites au sujet de ces dispositions.
- (2) En tant que cette disposition laisse au Gouvernement le pouvoir de désigner les "instances" à consulter.
- (3) Le législateur doit préciser les objets sur lesquels peuvent porter les conditions générales, sectorielles ou intégrales envisagées.
- (4) En tant que cette disposition laisse au Gouvernement le pouvoir de désigner les "instances" à consulter.
- (5) Le législateur doit déterminer les critères sur la base desquels le Gouvernement peut décider d'exempter d'une enquête publique certaines catégories de demandes de permis d'environnement, en veillant à respecter, notamment, les dispositions de droit communautaire qui imposent l'organisation d'une telle enquête (voir, en particulier, l'article 6 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et l'article 15 de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution).

.../...

l'article 30, alinéa 2; l'article 42, alinéa 1er, première phrase; l'article 43, § 5; l'article 45; l'article 52, § 2 (1); l'article 54, § 2; l'article 58, § 1er, alinéa 2, et § 4; l'article 63, § 3; l'article 64, § 1er, alinéa 1er, 4° et 5° (2); l'article 67; l'article 74, § 2, alinéa 2; l'article 77, alinéas 2 et 3; l'article 82, alinéa 7; et l'article 83, alinéa 4, du décret en projet;

- 2° l'article 12, § 2, alinéa 2, en projet du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne;
- 3° l'article 1er, § 1er, en projet de la loi du 28 mai 1956 relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflager et aux engins qui en sont chargés;

(1) Le législateur doit déterminer les critères sur la base desquels le Gouvernement peut déterminer les cas dans lesquels la durée de validité maximum du permis est inférieure à vingt ans.

(2) Ainsi que l'article 66, § 1er, alinéa 1er, 4° et 5°, en projet du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, et l'article 18, § 1er, alinéa 1er, 4° et 5°, en projet du décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables.

4° l'article 176, alinéa 3, du décret en projet.

II. Plusieurs des matières que règle le décret en projet appellent la conclusion d'un accord de coopération entre la Région wallonne et d'autres niveaux de pouvoirs.

Lorsque les accords à conclure entrent dans les prévisions de la deuxième et de la troisième phrases de l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'assentiment des assemblées législatives concernées est requis pour que ces accords puissent produire leurs effets.

1. Ainsi, selon l'article 92bis, § 3, b), de la loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale et les Régions sont tenues de conclure un accord de coopération "pour l'application aux niveaux fédéral et régional des règles fixées par la Communauté européenne concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles". Comme l'ont souligné les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993, qui a introduit cette disposition dans la loi spéciale du 8 août 1980, "une bonne solution (pour la transposition des règles communautaires en

.../...

la matière) ne pourra être mise sur pied que par le biais de la conclusion d'un accord de coopération" (1).

La conclusion dudit accord est un préalable à l'adoption, par la Région wallonne, de dispositions qui - comme tel est expressément et spécifiquement le cas des articles 17, alinéa 3, 66 et 69 du décret en projet - tendent à transposer les règles communautaires en la matière, actuellement contenues dans la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

Le délégué du Gouvernement a précisé que l'accord requis n'avait pas encore été conclu.

Il appartient aux Régions et à l'autorité fédérale de tout mettre en oeuvre pour satisfaire à l'obligation que leur impose à ce sujet l'article 92bis, § 3, b), de la loi spéciale du 8 août 1980.

En attendant, les articles 17, alinéa 3, 66 et 69 ne sont pas en état d'être examinés par la section de législation du Conseil d'Etat.

(1) Voir Doc. Ch., sess. extr. 1991-1992, n° 600/1, p. 9, et Doc. Sén., sess. 1992-1993, n° 558/1, p. 45.

2. En adoptant la législation en projet, la Région wallonne doit aussi avoir égard à la directive 90/219/CEE du Conseil du 23 avril 1990 relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés.

A ce sujet, il apparaît que l'Etat fédéral et les Régions ont négocié un accord de coopération "relatif à la coordination administrative et scientifique en matière de biosécurité", en vue, notamment, "de transposer en droit interne et d'appliquer de façon harmonisée la directive 90/219/CEE" (1).

Il ressort de précédents dossiers soumis au Conseil d'Etat que la Région wallonne attache une importance toute particulière à cet accord pour assurer l'application effective de la directive 90/219/CEE (2).

(1) Voir Doc. Parl. wal., sess. 1995-1996, n° 170/1.

(2) Voir à ce sujet l'avis L. 22.146/9 sur un projet d'arrêté de l'exécutif régional wallon relatif à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés et à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés, et l'avis L. 24.102/9 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant le règlement général pour la protection du travail en ce qui concerne l'utilisation d'organismes génétiquement modifiés et/ou pathogènes. Dans la note au Gouvernement relative au projet d'arrêté examiné sous la référence L. 22.146/9, le ministre de l'environnement, des ressources naturelles et de l'agriculture écrivait qu'un accord de coopération était justifié par la circonstance que "l'administration régionale ne dispose pas encore des qualifications qu'exige la matière concernée" et par le souci d'"éviter des distorsions entre les Régions dans l'appréciation scientifique des activités projetées".

Aussi convient-il de tout mettre en oeuvre pour conclure cet accord et, dans la mesure où, comme le Conseil d'Etat l'a déjà observé (1), il prévoit diverses dépenses grevant le budget de l'Etat et des Régions, y porter assentiment.

3. Il résulte de l'article 3 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement que l'évaluation des incidences que prévoit cette directive doit être globale. Partant, un projet déterminé ne peut être soumis qu'à une seule évaluation, et ce même si la réalisation de ce projet requiert plusieurs autorisations en vertu de législations distinctes (2).

Or, en droit belge, l'évaluation des incidences de projets d'installations nucléaires relève de niveaux de pouvoirs distincts, selon les procédures administratives envisagées : la matière ressortit à la compétence de l'autorité fédérale en ce qui concerne la réglementation de la protection contre les radiations ionisantes (3), et à la compétence des Régions pour le surplus, c'est-à-dire dans le domaine de l'urbanisme et dans celui des polices instituées en vue d'assurer les aspects de la protection de

(1) Voir l'avis L. 24.102/9, précité.

(2) Voir déjà en ce sens l'avis L. 25.689/9 sur un avant-projet devenu le décret du 27 novembre 1997 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, Doc. Parl. wal., sess. 1996-1997, n° 233/1, p. 66.

(3) Cette matière est, en effet, expressément attribuée à l'autorité fédérale par l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

l'environnement autres que la protection contre les radiations ionisantes (1).

En conséquence, comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a déjà indiqué précédemment (2), pour satisfaire, en ce qui concerne les installations nucléaires, à l'exigence de la globalité de l'évaluation des incidences que requiert la directive 85/337/CEE, les Régions et l'autorité fédérale n'ont d'autre solution que de conclure un accord de coopération - accord à ce jour inexistant - tendant à assurer la transposition de cette directive pour lesdites installations (3).

4. Le 4 juillet 1994, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-capital ont conclu un accord de coopération "concernant les échanges d'informations relatives aux projets ayant un impact transrégional sur l'environnement" (4).

(1) Voir l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 57/95 du 12 juillet 1995.

(2) Voir l'avis L. 24.835/8 sur un projet d'arrêté royal portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des radiations ionisantes.

(3) Dans le même sens, E. ORBAN DE XIVRY, note sous Cour d'arbitrage, arrêt n° 57/95 du 12 juillet 1995, Amén., 1995, p. 247.

(4) Cet accord a été publié au Moniteur belge le 11 août 1994.

Il résulte de cet accord que les Régions doivent aménager leurs procédures d'autorisations administratives dans les cas où ces procédures concernent des projets ayant, selon l'expression utilisée, "un impact transrégional sur l'environnement".

Comme c'est au législateur qu'il appartient de régler ces procédures, à tout le moins dans leurs éléments les plus importants, l'accord dont il s'agit ne pourra produire d'effet, conformément à la deuxième et à la troisième phrases de l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, qu'après avoir reçu l'assentiment des assemblées législatives concernées, ce qui, pour l'heure, n'est pas encore le cas.

En outre, l'attention est attirée sur ce que le décret en projet n'assure pas à suffisance l'exécution dudit accord. Ainsi, tout particulièrement, si les "échanges d'informations" visés par celui-ci sont envisagés en ce qui concerne les projets faisant l'objet d'une demande de permis d'environnement (1), ils ne le sont pas en ce qui concerne les projets faisant l'objet d'une demande d'une autre autorisation soumise au système d'évaluation des incidences sur l'environnement, tel, par exemple, le permis d'urbanisme.

(1) Voir l'article 24 et l'article 27, § 1er, alinéa 1er, 3°, du décret en projet.

III. Le décret en projet tend à assurer la protection de l'homme et de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients que peut causer un "établissement".

L'article 1er, 3°, définit l'"établissement" comme une "unité technique et géographique constituée par une ou plusieurs installations et/ou activités classées pour la protection de l'environnement".

Quant à l'article 3, alinéa 3, il énonce que "la classe de l'établissement est déterminée par celle de l'installation ou de l'activité qu'elle contient ...".

Il résulte de ces deux textes que la notion d'installation occupe, dans le système du projet, une place plus centrale que celle d'établissement puisque, d'une part, l'installation représente l'élément constitutif de l'établissement et que, d'autre part, le classement des installations détermine celui des établissements.

La notion d'installation n'est cependant pas définie par le projet. Il en résulte que la question de savoir si une installation est ou non distincte d'un établissement reste incertaine tout le long du texte, ce qui engendre une incertitude sur des points essentiels et rend même certaines dispositions tout à fait incompréhensibles ou incohérentes.

.../...

Ainsi ne voit-on pas pourquoi l'alinéa 2 de l'article 3 énonce que "les établissements sont répartis en trois classes" et donne les critères de cette répartition pour dire ensuite, à l'alinéa 3, que la classe d'un établissement est déterminée par celle de l'installation. Ce dernier texte eût suffi puisque l'alinéa 1er de l'article 3 donne le principe de la répartition des installations en trois classes et les critères de celle-ci. La confusion devient extrême lorsque l'on constate que, selon les auteurs du projet, le critère de "l'importance des impacts sur l'homme et sur l'environnement" et celui de "l'aptitude à être encadrés par des conditions générales, sectorielles, ou intégrales" sont alternatifs aux alinéas 1er et 4 de l'article 3, là où il est question d'installations, tandis qu'ils sont cumulatifs à l'alinéa 2, là où il est question d'établissements. Il est d'autant plus difficile de sortir de cette confusion que l'exposé des motifs et le commentaire de l'article 3 semblent considérer que le premier critère est prépondérant, ce qui ne ressort nullement du dispositif.

Ainsi encore, on se demande si le Gouvernement devra déterminer le champ d'application des conditions générales, sectorielles et intégrales en faisant référence à des établissements ou plutôt à des installations ou activités. A ce sujet, le texte en projet n'est ni clair ni cohérent : l'article 3 vise aussi bien les installations et activités que les établissements, tandis que l'article 5 vise uniquement les établissements. En tout état de cause, "l'aptitude" d'une installation ou d'une activité "à être encadrée par des conditions générales, sectorielles ou

.../...

intégrales" - pour reprendre l'expression utilisée par l'article 3 - ne peut être un critère pertinent pour la détermination de la classe de cette installation ou de cette activité si le champ d'application desdites conditions est appelé à être défini en faisant référence à des établissements, puisqu'au moment de la classification des installations et des activités, on ne connaît pas encore les établissements dans lesquels celles-ci vont trouver place.

En conclusion, alors que la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution utilise deux concepts, celui d'installation et celui d'activité, le décret en projet en utilise trois : les mêmes que ceux utilisés par la directive auxquels il vient ajouter la notion d'établissement. Qui plus est, le décret en projet qualifie d'établissement ce que la directive définit comme étant l'installation.

Pour sortir de cet imbroglio, deux solutions sont possibles : ou bien abandonner la notion d'établissement pour retenir celle d'installation, ou bien maintenir le concept d'établissement et abandonner celui d'installation, tout en s'inspirant pour définir l'établissement de la notion d'installation telle qu'elle figure dans la directive (1).

(1) Le concept d'installation devrait être préféré, car s'il est possible de concevoir une installation mobile, il n'y a pas d'établissement qui puisse l'être.

IV. Les dispositions relatives à la procédure de déclaration, à l'examen des demandes de permis d'environnement et aux recours administratifs prévus en la matière appellent les observations générales suivantes :

1. Selon l'exposé des motifs, dans le souci d'organiser une "procédure rythmée", "un gros effort a porté sur l'établissement d'un calendrier précis de la procédure de manière telle que l'on puisse tabler sur des délais déterminés pour l'obtention d'une décision en première instance et sur recours".

Ceci suppose notamment que le point de départ et l'échéance des délais puissent être déterminés avec précision.

Or, tel n'est manifestement pas le cas dans le décret en projet, qui utilise à ce sujet une terminologie variable et souvent approximative.

Ainsi, pour ne prendre que quelques exemples :

- a) le délai de quinze jours qui est donné au fonctionnaire technique afin d'examiner si la demande de permis est complète et recevable est présenté comme étant le délai imparti, tantôt pour "informer" le demandeur que la demande est complète et recevable ou qu'elle ne l'est pas (1) - sans que l'on aperçoive précisément quand se

(1) Article 20 du décret en projet.

produit cette "information" (1) -, tantôt pour "notifier sa décision" au demandeur (2), tantôt encore pour "statuer sur la recevabilité de la demande" (3);

- b) le délai donné aux instances consultées sur une demande de permis est défini comme un délai pour "remettre" l'avis (4), sans que l'on aperçoive précisément quand il y a lieu de considérer que l'avis est "remis" (5);
- c) dans une disposition, il est donné au fonctionnaire technique un délai pour "transmettre" son rapport de synthèse à l'autorité compétente (6) - sans que l'on aperçoive précisément quand le rapport peut être tenu pour "transmis" (7) -, mais dans une autre disposition ce délai est présenté comme étant celui dans lequel

-
- (1) Faut-il prendre en compte la date d'envoi de la lettre par le fonctionnaire technique ou la date de sa réception par le demandeur ?
 - (2) Article 22, première phrase, du décret en projet. La décision est notifiée quand elle est reçue par son destinataire.
 - (3) Article 22, troisième phrase, du décret en projet.
 - (4) Article 31, alinéa 2, du décret en projet.
 - (5) S'agit-il de la date à laquelle l'avis est donné, de celle à laquelle il est envoyé à son destinataire ou de celle à laquelle celui-ci le reçoit ?
 - (6) Article 33, § 1er, alinéa 2, du décret en projet.
 - (7) Voir à ce sujet la question posée plus haut à propos du mot "informer".

.../...

l'autorité compétente doit avoir "reçu" ledit rapport (1);

- d) le délai dans lequel doit être introduit un recours administratif est calculé, tantôt "à dater du premier jour de l'affichage" de la décision attaquée (2) - expression imprécise, mais pouvant laisser entendre que le premier jour de l'affichage est compris dans le délai de recours -, tantôt "suivant le premier jour de l'affichage" (3).

L'ensemble de ces dispositions doit être revu pour éviter toute difficulté dans la computation des délais.

Il convient d'ajouter qu'en ce qui concerne l'échéance d'un délai, il est tout à fait déconseillé, étant donné les difficultés de preuve qui peuvent se présenter en la matière, de prévoir que celui-ci expire le jour de la réception d'un acte ou d'un document par son destinataire.

2. Selon l'article 40 du décret en projet, à défaut, pour l'autorité saisie d'une demande de permis d'environnement, de respecter le délai de rigueur qui lui est imparti, "la décision est censée être arrêtée aux

(1) Article 36 du décret en projet.

(2) Article 43, § 1er, alinéa 2, première phrase, du décret en projet.

(3) Article 43, § 1er, alinéa 2, seconde phrase, du décret en projet.

conditions générales et sectorielles prévues à l'article 5 et aux conditions particulières fixées dans le rapport de synthèse visé à l'article 33" (1).

Un délai de rigueur est aussi imparti au Gouvernement lorsqu'il est saisi d'un recours en application de l'article 43 du décret en projet. Cette disposition prévoit que, dans le cas où ledit délai n'est pas respecté, d'une part, "si le recours est introduit par le demandeur, la décision est censée être arrêtée, soit aux conditions fixées en première instance, soit, si le permis en première instance a été refusé, moyennant le respect des conditions générales et sectorielles fixées en vertu de l'article 5 et aux conditions particulières fixées dans le rapport de synthèse rédigé par le fonctionnaire technique compétent sur recours", et, d'autre part, "si le recours est introduit par une autre personne que le demandeur en première instance, le recours est censé être rejeté".

Il résulte de ces dispositions que, dans bien des cas, le régime qui est établi conduit, si les délais ne sont pas respectés, à un système par lequel le silence de l'autorité est réputé constituer une décision d'octroi du permis d'environnement.

(1) Voir aussi l'article 42, alinéa 1er, troisième phrase, selon lequel, à défaut de notification de la décision dans le délai de quarante jours applicable en cas de mise en oeuvre de la procédure simplifiée qu'envisage cet article, "la décision est censée être arrêtée aux conditions prévues à l'article 40".

Tout régime de décision implicite, qu'il s'agisse d'une décision implicite d'octroi ou de refus de permis, s'expose à la critique, puisqu'il fait peser sur le citoyen la carence de l'administration.

Lorsque l'autorité administrative investie du pouvoir de décision se voit, comme en l'espèce, imposer des délais, il lui appartient de respecter ceux-ci et donc de prendre, quel que soit leur contenu, des décisions explicites qui présentent, entre autres avantages, celui d'être motivées.

Pour cela, il faut que les délais soient adaptés de manière à ce que l'autorité qui décide dispose du temps nécessaire pour prendre sa décision en connaissance de cause dans le délai imparti.

En tout état de cause, comme la section de législation du Conseil d'Etat l'a déjà souligné dans plusieurs avis (1), un système d'autorisation tacite est, en matière d'environnement, critiquable.

D'une part, un tel système est de nature à conduire les autorités administratives à renoncer à exercer la mission qui leur incombe, en vertu de l'article 23 de la Constitution, de garantir le droit à la protection d'un environnement sain.

D'autre part, ce système méconnaît les directives européennes qui imposent aux Etats membres d'organiser un régime d'autorisation administrative destiné à prévenir ou

(1) Voir notamment l'avis L. 25.689/9, op. cit., p. 68.

à réduire la pollution. L'on pense ici, en particulier, pour ne citer que les textes les plus importants, à la directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets, à la directive 76/464/CEE du Conseil du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, à la directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses, à la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et à la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution. Ces directives prévoient que la délivrance d'une autorisation doit être soumise à des conditions (respect de règles de procédure, obligation, pour l'autorité qui délivre une autorisation, de s'assurer que l'activité autorisée répond à diverses exigences tendant à la protection de l'environnement et d'insérer dans l'autorisation un certain nombre de mentions et de conditions) avec lesquelles l'établissement d'un système d'autorisation tacite n'est pas compatible (1).

Certes, le texte à l'examen précise que le bénéficiaire d'un permis d'environnement tacite est tenu de

(1) En ce sens, à propos du régime d'autorisation prévu par la directive 80/68/CEE, voir C.J.C.E., 28 février 1991, Commission c/ Italie, C-360/87, Rec., I, p. 791. La directive 96/61/CE confirme expressément cette solution en ce qui concerne le régime d'autorisation qu'elle envisage, en précisant, en son article 2, 9°, qu'une décision "écrite" est requise.

respecter les conditions générales et sectorielles arrêtées en vertu de l'article 5 ainsi que les conditions particulières contenues dans le rapport de synthèse rédigé par le fonctionnaire technique.

Toutefois, ceci ne suffit pas à écarter toute critique. En effet :

- a) les conditions générales et sectorielles visées à l'article 5 ne peuvent être considérées comme équivalant à un permis d'environnement : d'une part, le Gouvernement n'est pas tenu d'adopter de telles conditions, et celles-ci ne sont de toute façon normalement pas appelées à couvrir le domaine de tous les dangers, nuisances et inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer; d'autre part, quand le droit communautaire impose l'organisation d'un régime d'autorisation, il prévoit la mise en place d'un système de décision au cas par cas, et non pas l'adoption de prescriptions qui, comme les conditions générales et sectorielles envisagées, sont applicables dans une généralité de situations (1);

(1) Il est vrai qu'en ce qui concerne le régime d'autorisation prévu par la directive 96/61/CE, l'article 9, 8°, de cette directive permet aux Etats membres de "fixer des obligations particulières pour des catégories particulières d'installations dans des prescriptions contraignantes générales et non pas dans les conditions d'autorisation". Toutefois, cette possibilité n'est prévue que, d'une part, "sans préjudice de l'obligation de mettre en oeuvre une procédure d'autorisation conformément à (la directive 96/61/CE)" et, d'autre part, "à condition de garantir une approche intégrée et un niveau élevé équivalent de protection de l'environnement dans son ensemble".

- b) prévoir qu'à défaut, pour l'autorité investie du pouvoir de décision, de respecter les délais qui lui sont impartis, le permis d'environnement est réputé accordé aux conditions particulières contenues dans le rapport de synthèse du fonctionnaire technique n'est pas davantage une solution satisfaisante : en effet, le texte n'envisage pas l'hypothèse de dossiers dans lesquels un tel rapport n'aurait pas été rédigé dans les délais ou ne contiendrait pas de propositions de conditions particulières (1).

V. Les dispositions relatives aux conditions d'octroi des permis appellent l'observation générale suivante :

Comme cela a été dit dans l'observation précédente, les directives européennes qui imposent aux Etats membres d'organiser un régime d'autorisation administrative destiné à prévenir ou à réduire la pollution prévoient que l'autorité qui délivre une autorisation est tenue de veiller à ce que l'activité autorisée réponde à diverses exigences tendant à assurer la protection de l'environnement et d'insérer dans l'autorisation un certain nombre de mentions et de conditions.

(1) Par exemple si le rapport conclut au refus du permis ou au rejet du recours.

Le texte en projet est en défaut de contenir toutes les dispositions qui permettraient d'assurer pleinement le respect de ces obligations de droit communautaire (1).

Un certain nombre de ces dispositions pourraient, il est vrai, être prises par le Gouvernement, par exemple lorsque celui-ci arrête des conditions générales ou des conditions sectorielles visées aux articles 4 à 9 (2) ou exécute l'article 48, § 2.

Mais ce ne peut être le cas de dispositions qui, réglant des aspects essentiels du régime d'autorisation, doivent être prises par le législateur lui-même.

Ainsi, tout particulièrement, la directive 96/61/CE établit, comme le relève le neuvième considérant de son préambule, "un cadre général de principes pour la prévention et la réduction intégrées de la pollution", dont la formulation incombe au législateur, et non pas au Gouvernement.

-
- (1) Au contraire, on verra que, sur certains points, le texte à l'examen est incompatible avec les obligations que prescrit le droit communautaire : voir ainsi, notamment, l'observation relative à l'article 8.
- (2) Pour autant que l'objet de ces dispositions entre dans celui des conditions générales et sectorielles.

.../...

VI. Les dispositions relatives au régime du "permis unique" demandent à être fondamentalement revues.

1. L'on relève tout d'abord que le régime envisagé prévoit la délivrance d'un permis - le "permis unique" - tenant lieu de permis d'urbanisme (1) et de permis d'environnement, alors que l'article 131 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, inséré par le décret du 27 novembre 1997, envisage, en cas de projet mixte, la délivrance d'un permis d'urbanisme, et non pas d'un permis en tenant lieu.

2. Outre cette incohérence, les dispositions à l'examen sont particulièrement défectueuses. Ainsi, pour s'en tenir à l'essentiel :

a) Le texte en projet se borne à énoncer certains éléments de la procédure de permis unique et à charger le Gouvernement de régler le surplus. Comme déjà indiqué, les habilitations que contiennent l'article 82, alinéa 7, et l'article 83, alinéa 4, sont excessivement larges.

(1) Dans les modifications qui ont été apportées au Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine par le décret du 27 novembre 1997, l'expression "permis de bâtir" est remplacée par celle de "permis d'urbanisme".

b) Dès lors que le décret en projet établit un régime de "permis unique" tenant lieu de permis d'urbanisme et de permis d'environnement et qu'il est prévu que le demandeur de permis doit remplir, selon l'expression de l'article 82, alinéa 1er, un "formulaire unique", on ne comprend pas pourquoi il est fait état, à l'article 82, alinéas 1er et 2, d'une demande de permis d'urbanisme et d'une demande de permis d'environnement.

c) Il ressort de l'article 82, alinéa 3, que, lorsque le permis unique est délivré par le collège des bourgmestre et échevins, il l'est dans tous les cas "sur avis conforme du fonctionnaire délégué". Sans doute les auteurs du texte ont-ils voulu par là maintenir les prérogatives que reconnaît le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine au fonctionnaire délégué, dont l'avis conforme est requis pour la délivrance de bon nombre des permis d'urbanisme par le collège des bourgmestre et échevins (1). Mais on ne peut perdre de vue que, dans les cas visés à l'article 107 de ce code, le collège des bourgmestre et échevins ne doit pas prendre l'avis conforme du fonctionnaire délégué avant de délivrer un permis d'urbanisme.

d) En établissant un système de permis unique tenant lieu de permis d'urbanisme et de permis d'environnement, le législateur ne peut se borner à régler la procédure d'examen des demandes de permis et des recours.

(1) Voir l'article 108 de ce code.

D'autres aspects, tels que les conditions d'octroi des permis et le régime des sanctions, doivent aussi être réglés.

Le décret en projet ne contient à ce sujet qu'une disposition fort brève, insérée à l'article 84 :

"Les dispositions des chapitres I, V, VII et VIII sont applicables aux permis uniques.

Sans préjudice des prérogatives du fonctionnaire délégué pour rechercher et constater par procès-verbal les infractions au CWATUP, les dispositions des chapitres IX et X sont applicables aux permis uniques."

Cette disposition appelle les observations suivantes :

- il conviendrait de vérifier s'il est bien pertinent de rendre applicables, sans nuance, toutes les dispositions du décret en projet que vise le texte à l'examen. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, y a-t-il lieu de rendre applicables aux permis uniques, en tant qu'ils tiennent lieu de permis d'urbanisme, les dispositions du chapitre VII, section III, qui limitent la durée de validité des permis ?
- le texte est tout à fait lacunaire en ce qui concerne la détermination des dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine qui doivent être appliquées dans les cas où un projet requiert un permis unique.

.../...

Il est un certain nombre de dispositions de ce code pour lesquelles il ne se concevrait pas et il ne serait pas admissible au regard du principe de l'égalité devant la loi qu'elles ne s'appliquent pas dans ces cas. Ainsi en va-t-il, pour ne prendre que deux exemples, des dispositions relatives aux charges d'urbanisme et de celles qui ont trait aux dérogations aux plans et aux règlements.

En ce qui concerne l'allusion que fait le texte en projet aux dispositions du code précité relatives aux infractions et aux sanctions, allusion exprimée par les mots "sans préjudice des prérogatives du fonctionnaire délégué pour rechercher et constater par procès-verbal les infractions au CWATUP", elle est aussi imprécise que formulée en des termes inadéquats : d'une part, le texte ne détermine pas quelles dispositions de ce code sont appelées à s'appliquer, ni comment il y a lieu de les combiner avec les dispositions de même objet du décret en projet; d'autre part, le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ne confère pas de prérogative propre au fonctionnaire délégué pour rechercher et constater les infractions à ses dispositions.

VII. Selon les termes de l'exposé des motifs, "le permis d'environnement nouveau englobe non seulement le permis d'exploitation requis jusqu'à présent sur base du R.G.P.T., mais aussi tout permis particulier en matière d'eau, d'air, de déchets ou encore de bruit".

.../...

A cette fin, le décret en projet apporte un certain nombre de modifications aux législations existantes dans les domaines de la politique de l'eau et des déchets ainsi qu'en matière d'explosifs.

Ces dispositions appellent les observations générales suivantes :

1. Le régime de permis et de déclaration qu'organisent les chapitres Ier à XI du décret en projet est destiné à s'appliquer à des installations et à des activités qui doivent pouvoir être localisées en un endroit bien déterminé (1).

Il convient de se demander si cette condition est bien remplie par toutes les activités relevant actuellement de législations particulières et que le décret en projet envisage de soumettre au régime qu'établissent les chapitres Ier à XI. On pense ainsi, par exemple, aux écoulements de marche des bateaux, visés à l'article 6, 4°, en projet du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

Le texte sera réexaminé à la lumière de cette observation.

(1) Même si cet endroit varie, comme dans le cas des installations mobiles.

2. Aux articles 89, 103, 109, 111, 129 et 170, le texte en projet insère dans les législations qui régissent la politique de l'eau, la gestion des déchets et la police des explosifs, des dispositions formulées en ce sens que diverses catégories d'installations et d'activités relevant actuellement de ces législations "sont" ou "peuvent être soumises à permis d'environnement ou à déclaration". Plusieurs de ces dispositions ajoutent que cette règle ne porte pas préjudice à l'article 3, alinéa 5, du décret en projet.

La formulation utilisée est inadéquate. Pour atteindre l'objectif poursuivi, qui, comme l'a confirmé le délégué du Gouvernement, consiste à faire entrer les installations et activités dont il s'agit dans le domaine d'application des chapitres Ier à XI, il convient de prévoir leur insertion dans la liste des installations et activités classées, visée à l'article 3, plutôt que de dire qu'ils sont ou peuvent être soumis à permis d'environnement ou à déclaration.

En tout état de cause, dès lors que c'est au Gouvernement qu'il incombe d'arrêter la liste et la classification des installations et des activités classées et qu'il ne ressort pas du texte en projet que celui-ci entendrait imposer au Gouvernement des obligations déterminées à propos de l'insertion dans cette liste des installations et activités actuellement régies par les législations particulières précitées, on n'aperçoit pas quelle est l'utilité des dispositions à l'examen.

.../...

3. Alors que les installations de regroupement, d'élimination et de valorisation des déchets sont destinées à être soumises au régime qu'organisent les chapitres I à XI, le texte en projet maintient dans le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets un grand nombre de dispositions relatives à ces installations et aux permis ou déclarations qui sont requis, en se bornant à procéder aux adaptations terminologiques nécessaires.

La coexistence des chapitres I à XI du décret en projet et du décret du 27 juin 1996 suscite des difficultés.

Ainsi, pour ne prendre que deux exemples :

- a) on se demande comment il y a lieu de combiner, d'une part, l'article 12, alinéa 1er, second tiret, et alinéa 2, du décret du 27 juin 1996 et, d'autre part, l'article 10, § 2, du décret en projet;
- b) l'article 14, 3°, devenant 2°, du décret du 27 juin 1996 permet au Gouvernement de régler des matières qui sont également régies par des dispositions du décret en projet; ici aussi, on se demande comment combiner ces dispositions.

Le texte sera revu pour éviter tout double emploi et toute contradiction.

.../...

VIII. Les dispositions du décret en projet relatives à l'évaluation des incidences sur l'environnement appellent les observations fondamentales suivantes :

1. Les articles 154 à 169 du décret en projet modifient le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne.

Le nombre et l'importance de ces modifications sont tels qu'il serait plus clair, plus aisé et plus sûr de remplacer le décret du 11 septembre 1985 par un texte entièrement nouveau.

L'insécurité à laquelle conduit le procédé d'une simple modification partielle du décret du 11 septembre 1985 est d'ailleurs illustrée par le fait que le texte en projet n'apporte pas à ce décret toutes les adaptations qu'impliquent les nouvelles dispositions envisagées. Ainsi, pour ne prendre que quelques exemples :

- a) compte tenu de l'article 8, § 1er, nouveau du décret du 11 septembre 1985, on n'aperçoit plus l'utilité du texte actuel de l'article 1er, 3°, de ce décret;
- b) étant donné le nouveau régime envisagé, on n'aperçoit pas quelle est encore la pertinence, au 7°, devenant le 6°, de l'article 1er du décret du 11 septembre 1985, des mots "à la demande de l'autorité compétente"; pour le même motif, on ne voit pas quelle est encore la portée du 8°, devenant le 7°, du même article.

.../...

2. En réglant l'évaluation des incidences sur l'environnement, la Région wallonne doit tenir compte des dispositions de droit international en la matière.

a) Ainsi, il lui appartient d'assurer fidèlement la transposition de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, en tenant compte des modifications apportées à cette directive par la directive 97/11/CE du Conseil du 3 mars 1997.

Le décret en projet appelle, à ce sujet, un certain nombre d'observations, qui sont faites plus loin.

b) L'on relève aussi l'existence d'une convention sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontière, signée à Espoo le 25 février 1991.

Cette convention présente de nombreux points communs avec la directive 85/337/CEE. Toutefois, des différences doivent être signalées. Ainsi, le champ d'application de ces textes n'est pas le même. En outre, sur certaines questions, la convention d'Espoo est plus complète que la directive 85/337/CEE : on relève notamment que le contenu minimum du dossier d'évaluation de l'impact sur l'environnement est plus ample dans la convention que dans

.../...

la directive (1), et que la convention prévoit une "analyse a posteriori" (2) qui n'a pas son équivalent dans la directive.

Par un décret du 23 octobre 1997, le Conseil de la Région wallonne a donné son assentiment à la Convention d'Espoo.

Toutefois, la Belgique n'a pas encore ratifié cette convention (3).

Aussi celle-ci n'est pas encore en vigueur à l'égard de la Région wallonne, qui, par conséquent, pour l'heure, n'est pas tenue de prendre les mesures qu'appelle l'exécution de la convention.

Ceci n'empêche toutefois pas la Région wallonne d'adopter des dispositions qui, comme tel est le cas de l'article 24 et de l'article 27, § 1er, alinéa 2, 3°, du décret en projet, entendent déjà sur certains points faire

(1) Comparer l'appendice II de la convention et l'article 5, 3°, de la directive.

(2) Voir l'article 7 de la convention.

(3) La ratification ne pourra intervenir qu'après que toutes les assemblées parlementaires concernées auront donné leur assentiment. Il manque encore l'assentiment des chambres fédérales.

application de la convention, avant même son entrée en vigueur (1).

Pour le surplus, lorsque la convention sera ratifiée, il appartiendra à la Région wallonne, si nécessaire, d'adapter sa législation pour tenir compte pleinement des obligations qu'impose la convention.

3. A l'article 8, § 1er, en projet du décret du 11 septembre 1985, pour transposer pleinement l'article 3 de la directive 85/337/CEE, il convient de préciser que l'évaluation des incidences doit se faire "en fonction de chaque cas particulier".

4. Dans l'état actuel du décret du 11 septembre 1985, un projet est soumis à la réalisation d'une étude d'incidences si l'une des deux hypothèses suivantes se présente : soit ce projet relève d'une catégorie pour laquelle un texte législatif ou réglementaire prévoit dans tous les cas la réalisation d'une étude; soit, si l'on n'est pas dans la première hypothèse, l'autorité administrative saisie d'une demande d'autorisation pour ce projet estime que les incidences de celui-ci risquent d'être importantes

(1) Sur la possibilité de prévoir l'application d'un traité avant son entrée en vigueur, lire J. MASQUELIN, Le droit des traités dans l'ordre juridique et dans la pratique diplomatique belges, Bruylant, 1980, n° 295.

et que, partant, il y a lieu de réaliser une étude d'incidences (1).

Dans la disposition qui, selon le texte à l'examen, est appelée à former l'article 8, § 2, du décret du 11 septembre 1985, seuls les projets appartenant aux catégories déterminées par le Gouvernement sont soumis à la réalisation d'une étude d'incidences.

En tant que tel, le système d'une "liste fermée" (2) de projets soumis à la réalisation d'une étude d'incidences ne s'expose pas à critique. Au contraire, il simplifie le régime applicable et le rend plus prévisible.

Toutefois, il y a lieu, d'abord, de garantir expressément que, comme le requiert l'article 4, 1°, de la directive 85/337/CEE, les projets énumérés à l'annexe I à cette directive font, dans tous les cas, l'objet d'une étude d'incidences.

Pour le surplus, le texte à l'examen doit être complété en vue de préciser les critères sur la base desquels le Gouvernement appréciera quels sont les projets soumis à la réalisation d'une étude d'incidences qui devront figurer sur la "liste fermée". A cet égard, afin de respecter les critères prévus à l'article 2, 1°, de la directi-

(1) Voir les articles 9 et 10 du décret du 11 septembre 1985.

(2) Pour reprendre l'expression utilisée dans l'exposé des motifs.

ve 85/337/CEE, il conviendrait d'indiquer expressément que les projets à désigner par le Gouvernement sont ceux qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (1). En outre, conformément à l'article 4, 3°, de la même directive, le texte à l'examen doit prévoir l'obligation, pour le Gouvernement, de tenir compte des critères de sélection énumérés à l'annexe III à la directive (2).

5. Selon la disposition qui est appelée à former l'article 8, § 3, 2°, a, du décret du 11 septembre 1985, les projets qui, normalement, devraient faire l'objet de l'étude d'incidences requise en vertu de ce décret en sont dispensés et sont soumis seulement à la réalisation d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, s'ils sont

(1) Comme l'a relevé la Cour de justice des Communautés européennes, la marge d'appréciation que cette directive confère aux Etats membres dans la détermination des projets à soumettre à une évaluation des incidences trouve ses limites, notamment, dans l'obligation, énoncée à l'article 2, 1°, de la directive, de soumettre à une étude d'incidences les projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement (24 octobre 1996, Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV e.a., C-72/95, Rec., I, p. 5403).

(2) On relève que, parmi les critères en rapport avec la localisation des projets, l'annexe III cite l'obligation de prendre en compte "les zones de protection spéciale désignées par les Etats membres conformément aux directives 79/409/CEE et 92/43/CEE". Il conviendrait, à ce sujet, que la Région wallonne prenne les mesures normatives que requiert la transposition des dispositions de ces directives relatives aux zones de protection spéciale.

"situés dans un périmètre soumis aux prescriptions d'un plan d'aménagement au sens du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine" et s'ils "ont fait l'objet d'une étude d'incidences sur l'environnement (prévue par ce code)". Le texte précise que, "toutefois, une mise à jour de l'étude d'incidences doit être réalisée dans le cadre de la procédure d'autorisation si la demande d'autorisation est introduite après un délai de cinq ans suivant l'entrée en vigueur du plan et si des modifications sont intervenues qui accroissent de manière significative l'incidence du projet sur l'environnement."

On doit, tout d'abord, relever que cette disposition n'est pas pleinement compatible avec celle qui, dans le texte du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tel qu'il a été modifié par le décret du 27 novembre 1997, prévoit également un mécanisme de dispense de l'étude d'incidences requise par le décret du 11 septembre 1985 lorsqu'une étude d'incidences a été réalisée en vertu dudit code à l'occasion de l'élaboration d'un plan d'aménagement (1).

Quant au fond, la disposition à l'examen appelle les observations suivantes :

a) La dispense prévue ne peut avoir pour effet de supprimer des garanties aussi importantes que celle de

(1) Voir l'article 124 nouveau de ce code.

l'obligation, pour l'auteur d'une étude d'incidences, de présenter toutes garanties d'indépendance (1).

b) Le texte de la disposition à l'examen prévoit qu'une mise à jour de l'étude d'incidences s'impose lorsque la demande d'autorisation est introduite après un délai de cinq ans suivant l'entrée en vigueur du plan, à condition que des modifications soient intervenues qui accroissent de manière significative l'incidence du projet sur l'environnement. En vue de respecter la directive précitée 85/337/CEE, il convient de prévoir que cette mise à jour est prescrite dans deux hypothèses :

- 1° soit si la demande d'autorisation est introduite plus de cinq ans après l'entrée en vigueur du plan;
- 2° soit s'il apparaît que des éléments significatifs sont intervenus, qui n'ont pas été ou n'ont pas pu être pris en considération lors de l'étude précédant l'adoption du plan d'aménagement.

(1) Voir le texte actuel de l'article 1er, 7°, et de l'article 10, § 5, du décret du 11 septembre 1985, ainsi que 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, n° 44.022 du 15 septembre 1993.

6. Selon la disposition qui est appelée à former l'article 8, § 3, 2°, b), du décret du 11 septembre 1985, les projets qui, normalement, devraient faire l'objet de l'étude d'incidences requise en vertu de ce décret en sont dispensés et sont soumis seulement à la réalisation d'une notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, s'ils sont "relatifs à des installations comprises dans un site enregistré conformément au règlement (CEE) n° 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit".

Le système institué par le règlement n° 1836/93 tend à évaluer et à améliorer les résultats en matière de protection de l'environnement qui sont atteints dans la mise en oeuvre d'activités industrielles en cours d'exploitation.

A la différence du régime prévu par la directive 85/337/CEE, il n'a pas pour objet d'assurer l'évaluation des incidences sur l'environnement de projets d'activités industrielles en vue de permettre aux autorités publiques d'apprécier en connaissance de cause si ces activités peuvent être autorisées.

Aussi la disposition à l'examen n'est-elle pas compatible avec la directive 85/337/CEE.

.../...

7. L'article 9 en projet du décret du 11 septembre 1985 appelle les observations suivantes :

a) Interrogé sur la question de savoir si, dans l'intention des auteurs du texte, le Gouvernement a l'obligation, ou seulement la faculté, d'arrêter les formes et le contenu minimum de l'étude d'incidences sur l'environnement et de la notice d'évaluation des incidences sur l'environnement, le délégué du Gouvernement a précisé qu'il s'agissait d'une faculté dans le cas de l'étude et d'une obligation en ce qui concerne la notice. Le texte doit mieux exprimer cette intention.

b) L'alinéa 2 doit être revu pour prévoir, conformément au texte de l'article 5, 3., quatrième tiret, de la directive 85/337/CEE, que l'étude d'incidences comporte "une esquisse des principales solutions de substitution qui ont été examinées par le maître d'ouvrage et une indication des principales raisons de son choix, eu égard aux effets sur l'environnement".

8. On n'aperçoit pas quels sont, dans le régime nouveau d'évaluation des incidences que prévoit le décret en projet, l'objet et la portée du texte qui est appelé à former l'article 10, § 2, du décret du 11 septembre 1985.

.../...

9. Le délégué du Gouvernement a précisé que la consultation du public visée à l'article 12, § 2, en projet du décret du 11 septembre 1985 ne doit avoir lieu qu'en ce qui concerne les projets faisant l'objet d'une étude d'incidences.

En outre, pour que l'objectif assigné à la consultation puisse être atteint, celle-ci doit intervenir avant la réalisation de l'étude d'incidences, et non pas seulement "avant l'introduction de la demande d'autorisation", comme le prévoit le texte en projet.

Le texte sera revu à la lumière de cette observation.

10. Le texte en projet suggère d'abroger l'article 15 du décret du 11 septembre 1985, qui prévoit une enquête publique après la réalisation d'une étude d'incidences.

Selon le commentaire de l'article 165 de l'avant-projet, l'article 15 "n'est plus nécessaire puisque l'étude d'incidences ... (fera) désormais partie intégrante du dossier de demande soumis à enquête publique en vertu du (décret relatif au permis d'environnement)".

Cette explication n'est pertinente qu'en ce qui concerne les demandes de permis introduites sur la base du décret en projet.

.../...

Elle ne l'est pas en ce qui concerne les demandes de permis soumises au système d'évaluation des incidences sur l'environnement et introduites en vertu d'autres législations, telles, par exemple, les demandes de permis d'urbanisme et de permis de lotir.

Or l'article 6 de la directive 85/337/CEE impose aux Etats membres d'organiser une procédure de consultation du public dans tous les cas où une étude d'incidences a été réalisée.

Les textes seront revus pour éviter que cette obligation ne soit méconnue.

11. Le décret en projet est en défaut de prévoir les dispositions requises pour transposer l'article 5, 2°, de la directive 85/337/CEE.

En outre, la transposition de l'article 7 de la directive n'est envisagée qu'en ce qui concerne les projets faisant l'objet d'une demande de permis d'environnement (1). Elle ne l'est pas en ce qui concerne les projets faisant l'objet d'une demande d'une autre autorisation soumise au système d'évaluation des incidences sur l'environnement, tel, par exemple, le permis d'urbanisme.

(1) Voir l'article 24 et l'article 27, § 1er, alinéa 2, 3°, du décret en projet.

IX. Comme le relève l'exposé des motifs, les permis de valorisation de terrils, les permis d'extraction et les concessions de mines "restent régis par des décrets spécifiques".

L'exposé des motifs justifie cette solution par la circonstance que les permis et concessions dont il s'agit "réalisent déjà une intégration plus poussée avec la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme".

Il convient toutefois de souligner que le décret en projet ne se limite pas à des dispositions tendant à "intégrer" la police de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

Le texte à l'examen organise aussi un régime par lequel, pour reprendre les termes de l'exposé des motifs, "le permis d'environnement nouveau englobe" certains permis particuliers, tels ceux qui sont prévus par la législation relative à la protection des eaux.

N'y aurait-il pas lieu d'organiser un régime analogue en ce qui concerne l'exploitation des terrils, des carrières et des mines ?

.../...

X. En ce qui concerne les règles de légistique formelle, les observations suivantes sont formulées :

1. Le décret en projet doit être revu pour que les références qui sont faites au Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine tiennent compte des modifications qui ont été apportées à ce code par le décret du 27 novembre 1997.

2. Diverses législations doivent être adaptées pour tenir compte des dispositions du décret en projet.

On pense ainsi, par exemple, au décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation de terrils, au décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels, etc ...

3. Le numérotage des titres, chapitres, sections et sous-sections, se fait en chiffres cardinaux romains, sauf pour la "Sous-section première", la "Section première", le "Chapitre premier" et le "Titre premier".

4. Un article ne se divise en paragraphes que lorsqu'au moins l'un de ceux-ci comprend plusieurs alinéas. Dans le cas contraire, la division en alinéas suffit. La remarque vaut pour les articles 19, 32, 78, 79 et 158.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Arrêté de présentation

Pour respecter la terminologie utilisée par le constituant (articles 115 à 120 de la Constitution), il convient de remplacer les mots "Parlement wallon" par les mots "Conseil de la Région wallonne".

Dispositif

Article 1er

1. Sous réserve de l'observation générale III, le 3^o appelle les observations suivantes :

a) Selon le texte en projet, pour que l'on puisse parler d'un "établissement", il faut une "unité technique et géographique".

La notion d'"unité géographique" suscite des difficultés d'application : ainsi, par exemple, quid quand un site industriel est traversé par une voie publique ?

En outre et surtout, inclure l'existence d'un élément d'"unité géographique" dans la définition du mot "établissement" paraît difficilement compatible avec la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, qui définit le terme "installation" - auquel correspond

.../...

celui d'"établissement", dans la terminologie du décret en projet - sans prévoir la présence d'un élément d'"unité géographique" (1).

b) A la lecture du passage du commentaire de la disposition en projet qui est relatif à l'exemple d'une station-service, on se demande s'il est dans l'intention des auteurs du texte de prévoir que l'autorité saisie d'une demande de permis d'environnement portant sur un établissement dans lequel certaines activités sont classées et d'autres ne le sont pas, a la faculté, voire même l'obligation, d'une part, de prendre en considération les dangers, nuisances et inconvénients des activités non classées et, d'autre part, de se prononcer sur l'admissibilité de ces activités en dépit du fait qu'elles ne sont pas classées.

Le texte en projet est formulé en des termes qui n'autorisent pas une telle solution.

Les auteurs du texte préciseront leur intention exacte et, si nécessaire, reverront le dispositif en conséquence.

(1) Voir l'article 2, 3°, de cette directive, qui définit l'"installation" comme étant "une unité technique fixe dans laquelle interviennent une ou plusieurs des activités figurant à l'annexe I ainsi que toute autre activité s'y rapportant directement qui est liée techniquement aux activités exercées sur le site et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution".

2. L'établissement mobile ne peut se concevoir si l'établissement est défini comme il l'est au 3° du même article, c'est-à-dire comme une unité géographique. Tel qu'il est défini, un établissement mobile n'a pas de situation géographique, et il n'est donc pas possible de vérifier que celle-ci constitue ou non une unité. Du reste, la notion d'établissement mobile recèle une contradiction intrinsèque puisque, d'une part, le mot établissement ne peut signifier qu'un lieu et que, d'autre part, la mobilité ne peut être conçue qu'en envisageant successivement plusieurs lieux.

Mieux vaut donc, comme il a été suggéré ci-dessus dans l'observation générale III, préférer le terme d'"installation" mobile à celui d'"établissement".

En outre, comme le fait apparaître le commentaire du 6°, une installation ne peut être soumise au régime des installations mobiles que si son exploitation à un endroit déterminé est limitée dans le temps. Cette règle doit être formulée dans le dispositif.

3. Comme le souligne le commentaire du 7°, la notion d'"exploitation" est fondamentale pour l'application du décret en projet, puisque l'exploitation constitue le fait générateur principal de l'obligation d'obtenir un permis.

On relève en particulier que cette notion contribue à déterminer quand l'on a affaire à un "projet mixte" - et donc quand il y a lieu de faire application des dispositions

.../...

relatives au "permis unique" -, puisque, comme le souligne le commentaire de l'article 1er, 11°, l'existence d'un "projet mixte" suppose "une rigoureuse identité entre le fait générateur de l'obligation d'obtenir un permis (d'urbanisme) et celui de l'obligation d'obtenir un permis d'environnement".

La question se pose, à ce sujet, de savoir si, dans le cas où l'exploitation d'une installation suppose la réalisation d'actes ou de travaux qui nécessitent par ailleurs un permis d'urbanisme (comme, par exemple, la construction d'un bâtiment destiné à accueillir l'installation), le permis requis en vertu du décret en projet - le permis d'environnement ou le permis unique - doit être sollicité et obtenu avant l'exécution des actes ou travaux soumis à permis d'urbanisme. Si oui, il y a identité du fait générateur de l'obligation d'obtenir, respectivement, un permis d'urbanisme et un permis d'environnement, ce qui a pour conséquence que le projet envisagé, d'une part, doit être qualifié de "projet mixte" et, d'autre part, requiert l'octroi d'un permis unique.

Pour répondre à cette question, la Région wallonne ne peut manquer d'avoir égard aux dispositions de droit communautaire qui imposent aux Etats membres d'assurer ce qu'il est convenu d'appeler une "approche intégrée" (1).

(1) Voir déjà, à ce sujet, l'avis L. 25.689/9, op. cit., pp. 66 et 67.

Ainsi, l'article 3 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, en imposant que l'évaluation des incidences dont elle organise le régime examine les interactions entre les divers facteurs qu'elle cite, exige que cette évaluation soit globale. Il en résulte que l'évaluation des incidences urbanistiques d'un projet ne peut être dissociée des autres incidences de ce projet.

L'"approche intégrée" évoquée plus haut est également requise par la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution. Il ressort de cette directive que les autorités publiques saisies d'une demande d'autorisation pour une installation doivent prendre en considération, de façon intégrée, non seulement la manière dont l'installation est exploitée et entretenue, mais aussi la manière dont elle est conçue et construite (1). Il ne peut donc, ici non plus, être opéré de scission entre les inconvénients urbanistiques et les autres inconvénients de l'installation.

Il s'ensuit que le législateur doit définir le fait générateur de l'obligation d'obtenir un permis d'environnement en des termes qui garantissent qu'une telle scission ne peut être faite.

Le texte à l'examen ne donne pas cette garantie. Il sera revu en conséquence.

(1) Voir spécialement l'article 2, 11°, premier tiret, de la directive.

4. L'alinéa 3 du commentaire de la définition de l'exploitant n'est pas conforme au texte de l'8° et doit être revu en conséquence.

5. Au 11°, on n'aperçoit pas pour quel motif le texte en projet exclut les installations temporaires et les installations d'essai du champ d'application de la notion de "projet mixte".

6. La définition que donne le 14° peut susciter des difficultés quand la notion d'"autorité compétente" est utilisée dans des dispositions - tels, par exemple, le 2° et le 4° de l'article 61, § 2 - relatives à des situations qui se présentent après l'octroi d'un permis d'environnement et que c'est sur recours que celui-ci a été délivré : en pareil cas, le texte vise-t-il l'autorité compétente pour connaître de la demande en première instance ou s'agit-il de l'autorité qui a délivré le permis sur recours ?

7. En ce qui concerne le 17° et le 18°, on n'aperçoit pas quelle utilité il y a à donner une définition intrinsèque des valeurs impératives et des valeurs guides, dès lors que, comme le fait apparaître le commentaire de l'article 4 et comme l'a confirmé le délégué du Gouvernement, ces valeurs sont déterminées sur la base d'autres législations que le décret en projet. En tout état de cause, les définitions qui sont prévues par le texte à l'examen sont totalement elliptiques.

.../...

Article 3

Outre l'observation générale III, l'article 3 appelle les observations suivantes :

1. En ce qui concerne les critères d'élaboration de la classification, l'exposé des motifs et le commentaire de l'article 3 font état de critères, comme celui de la "praticabilité administrative" ou des "nécessités de la gestion administrative", qui ne sont pas mentionnés dans le dispositif et dont on n'aperçoit ni le contenu précis ni la pertinence.

2. Il résulte de l'exposé des motifs et du commentaire de l'article 3 que l'existence de conditions intégrales est un préalable pour qu'une catégorie d'installations ou d'activités puisse être considérée comme étant de classe 3. Le délégué du Gouvernement a précisé que l'intention des auteurs du projet était bien en ce sens. Au demeurant, une telle règle s'impose pour éviter que l'exploitation des installations de classe 3, qui sont seulement soumises à déclaration, ne soit régie par aucune condition tendant à assurer la protection de l'environnement, et que la Région wallonne ne méconnaisse ainsi l'obligation qui lui est faite, en vertu de l'article 23 de la Constitution, de garantir le droit à la protection d'un environnement sain.

Le dispositif doit être revu pour formuler cette règle de manière explicite.

.../...

Article 7

Au paragraphe 2, alinéa 3, le texte doit préciser quels types d'"instructions techniques" il vise.

Article 8

Cet article appelle plusieurs critiques importantes au regard des dispositions de la directive 96/61/CE qui sont relatives aux "meilleures techniques disponibles" :

- 1° le texte est en défaut de reprendre la définition de cette notion que donne l'article 2, 11°, de la directive;
- 2° la directive utilise l'expression "meilleures techniques disponibles", sans ajouter, comme le fait le texte en projet, les mots "n'entraînant pas de coûts excessifs" (1);

(1) Il est vrai que, comme l'a souligné V. HAENEN ("Vers une approche intégrée : la directive 96/61 du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC)", Amén., 1997, pp. 10 et suivantes, p. 16), "l'élément coûts-bénéfices n'est pas absent de la définition" des meilleures techniques disponibles que donne l'article 2, 11°, de la directive. Mais une chose est de définir la notion de "meilleures techniques disponibles" - fût-ce en y intégrant un "élément coûts-bénéfices" - et une autre est d'ajouter que ces techniques ne peuvent entraîner de coûts excessifs.

3° selon la directive, il appartient aux Etats membres, non pas seulement, comme le prévoit le texte en projet, de "prendre en compte" le recours aux meilleures techniques disponibles, mais de faire en sorte que les mesures prises soient "fondées sur" celles-ci (1).

Le texte doit être revu à la lumière de cette observation, qui vaut aussi pour l'article 59.

Article 10

L'article 12, 2°, de la directive 96/61/CE impose aux Etats membres de soumettre à autorisation toute "modification substantielle de l'exploitation" d'une installation.

Selon l'article 2, 10°, b, de la directive, il y a lieu d'entendre par "modification substantielle", "une modification de l'exploitation qui, de l'avis de l'autorité compétente, peut avoir des incidences négatives et significatives sur les personnes ou sur l'environnement".

Il résulte de cette définition qu'en dehors des hypothèses dans lesquelles une disposition de caractère général soumet de plein droit à autorisation une modification apportée à l'exploitation d'une installation, les Etats membres ont l'obligation de prévoir une procédure par laquelle une autorité apprécie, au cas par cas, si une autorisation est requise pour la transformation ou l'extension d'une installation.

(1) En ce sens, voir l'article 9, 4°, de la directive.

Le paragraphe 1er, alinéa 2, 2°, sera revu en conséquence.

Article 13

Selon le paragraphe 1er, alinéa 2, "lorsqu'un établissement est projeté sur le territoire de plusieurs communes, le collège des bourgmestre et échevins de chaque commune est compétent pour connaître de la partie de l'établissement en projet située sur son territoire".

Le commentaire de l'article 13 reconnaît que "cette solution peut sembler aller à l'encontre de la philosophie du présent décret qui vise précisément à appréhender l'établissement dans son ensemble".

Aussi l'alinéa 3 du paragraphe 1er donne-t-il au Gouvernement la faculté de "prévoir une procédure de concertation obligatoire entre les différentes autorités compétentes".

Cette disposition ne suffit toutefois à assurer la transposition de l'article 7 de la directive 96/61/CE, qui, en imposant aux Etats membres de prendre "les mesures nécessaires afin que la procédure et les conditions d'autorisation soient pleinement coordonnées lorsque plusieurs autorités compétentes interviennent, afin de garantir une approche intégrée effective entre toutes les autorités compétentes pour la procédure", exige bien davantage qu'une simple procédure de concertation quand plusieurs autorités

.../...

sont investies du pouvoir de décider si un projet peut être autorisé.

Pour transposer correctement l'article 7 de la directive 96/61/CE dans le cas où une installation est située sur le territoire de plusieurs communes, l'on n'aperçoit guère d'autre solution que de soumettre l'exploitation de cette installation à un seul permis et d'investir le Gouvernement ou son délégué du pouvoir de l'octroyer (1).

Les articles 13 et 14, § 1er, alinéa 1er, seconde phrase, devront être revus à la lumière de cette observation.

Article 14

1. Le texte doit déterminer quel organe de la commune est chargé de vérifier si la déclaration est recevable.

2. Le paragraphe 3, alinéa 1er, doit être supprimé car il fait double emploi avec le paragraphe 2.

(1) Il serait contraire au principe de la limitation de la compétence territoriale des communes, de donner à une seule d'entre elles le pouvoir de décision à propos de l'ensemble du territoire sur lequel s'étend l'installation.

3. En ce qui concerne l'alinéa 2 du même paragraphe, la section de législation se pose la question de savoir s'il n'y a pas lieu de prévoir un recours administratif contre la décision notifiant l'irrecevabilité de la déclaration, notamment dans le cas où l'administration prétendrait que l'installation relève de la classe 2 alors que, selon le déclarant, il s'agit d'une installation de la classe 3.

Article 15

Le texte doit être complété pour réserver l'hypothèse où le déclarant a été informé que sa déclaration était irrecevable.

Article 17

Selon l'alinéa 2, la demande de permis doit permettre d'apprécier les capacités techniques et financières du demandeur.

Les auteurs du projet paraissent avoir perdu de vue que, dans le régime qu'ils mettent en place, la personne qui introduit la demande de permis n'a pas nécessairement la qualité d'"exploitant" de l'installation (1).

Le texte doit être revu pour prendre en compte cette hypothèse.

(1) Voir, à ce sujet, le commentaire qui est donné de l'article 1er, 8°, ainsi que l'article 48, § 1er, alinéa 1er, 1°.

Article 19

Selon le paragraphe 2, 3°, "la demande est irrecevable si (elle) est jugée non conforme avec les prescriptions des plans de secteur établis en application du C.W.A.T.U.P. à défaut de faire l'objet d'un permis unique".

Cette disposition appelle les observations suivantes :

1. On n'aperçoit pas pour quel motif la règle envisagée se limite à l'hypothèse où la demande est incompatible avec les prescriptions du plan de secteur applicable. D'autres prescriptions législatives ou réglementaires peuvent avoir pour effet de s'opposer à la délivrance du permis.

2. On n'aperçoit pas davantage pour quel motif la règle envisagée ne s'applique pas dans l'hypothèse où un permis unique est requis.

3. Il ressort du commentaire qui en est donné que la disposition en projet n'a pas vocation à viser les cas où la détermination de la compatibilité de la demande avec les

.../...

prescriptions applicables implique un examen approfondi du dossier (1).

Selon le même commentaire, "la disposition poursuit l'objectif de filtrer, en amont, des demandes qui en raison de leur contrariété au plan de secteur, n'ont manifestement aucune chance d'aboutir".

Pour éviter toute contestation, le texte gagnerait à préciser qu'il vise seulement le cas de demandes manifestement contraires aux dispositions en vigueur.

Article 23

1. Le texte ne fait pas apparaître auprès de qui le fonctionnaire technique et l'autorité compétente peuvent solliciter des informations complémentaires.

(1) Le commentaire cite l'hypothèse du "mécanisme dérogatoire prévu à l'article 187 du C.W.A.T.U.P.". Cet exemple n'est plus pertinent : en effet, le décret du 27 novembre 1997 modifiant le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine a abrogé cette disposition (voir l'article 4, 1^o, dudit décret) et n'y a pas substitué de disposition équivalente. Mais il est d'autres prescriptions pour lesquelles la détermination de la compatibilité d'un établissement classé avec le plan de secteur appelle un examen circonstancié (voir ainsi, par exemple, l'obligation, en zone d'habitat, d'apprécier si un tel établissement ne met pas en péril la destination principale de la zone et est compatible avec le voisinage : article 26, alinéa 2, du code précité).

On se demande en particulier si la mise en oeuvre de la disposition en projet peut avoir pour effet d'autoriser le demandeur à modifier sa demande de permis.

2. La seconde phrase appelle les observations suivantes :

- a) l'expression "informations substantielles" est trop imprécise;
- b) il résulte du texte que, dans le cas où les informations fournies sont "substantielles", il faut "recommencer la procédure d'évaluation des incidences ou l'enquête publique".

Sur ce point, le texte doit être revu :

- d'une part, pour tenir compte de ce que la détermination des étapes de la procédure à recommencer dépend de l'hypothèse dans laquelle on se trouve, et notamment du moment auquel les informations complémentaires sont fournies (1);

(1) A ce sujet, l'attention est attirée sur ce que l'intervention d'éléments nouveaux peut justifier la nécessité de recommencer d'autres étapes de la procédure que celles indiquées par le texte à l'examen, telle, par exemple, la phase d'avis régie par le chapitre III, section III.

- d'autre part, pour adapter en fonction de la disposition à l'examen les délais impartis aux organes consultés sur une demande de permis ainsi qu'à l'autorité saisie de celle-ci.

Article 26

A l'alinéa 1er, on n'aperçoit pas quelle est la portée précise du membre de phrase selon lequel l'enquête publique a "pour but ... de permettre au demandeur d'attirer l'attention du public sur l'intérêt du projet pour un développement durable".

Articles 28 et 35

Selon l'article 28, alinéa 2, "à sa requête, le demandeur peut avoir communication des objections et observations écrites et orales formulées au cours de l'enquête".

Suivant l'article 35, "à sa requête, le demandeur peut avoir communication du rapport de synthèse et de l'avis du ou des collègues des bourgmestre et échevins, rendus conformément à l'article 29".

Les auteurs du projet semblent avoir perdu de vue, qu'en vertu du décret du 13 juin 1991 concernant la liberté d'accès des citoyens à l'information relative à l'environnement, toute personne, sans être tenue de faire valoir un intérêt, a le droit de recevoir communication de toute

.../...

information relative à l'environnement - ce qui inclut les avis et les rapports visés par les dispositions à l'examen -, dans le respect des règles de procédure et des limites prévues par ce décret.

Le texte de l'alinéa 2 de l'article 28, ainsi que l'article 35, doivent, dès lors, être omis.

Article 30

Comme le relève le commentaire de cet article, le décret en projet doit prévoir des mesures pour pallier l'éventuelle inertie des autorités communales dans l'organisation des enquêtes publiques.

On peut se demander si les mesures envisagées par la disposition à l'examen suffisent à atteindre cet objectif, compte tenu, d'une part, de l'obligation qu'a l'autorité d'examiner et d'apprécier la régularité et le bien-fondé des réclamations et des observations du public et, d'autre part, des délais très stricts impartis à l'autorité pour statuer sur une demande de permis.

Article 33

1. Selon le commentaire de cet article, il incombe au fonctionnaire technique, non seulement de rédiger un rapport de synthèse, mais aussi de donner son avis propre et, le cas échéant, de proposer des conditions particulières d'exploitation.

.../...

Le dispositif doit être précisé en ce sens.

2. La deuxième phrase du paragraphe 2 prévoit que la décision par laquelle le fonctionnaire technique proroge le délai qui lui est imparti pour exercer sa mission "doit être acceptée par le demandeur".

Une telle disposition ne peut être admise.

En effet, on ne peut perdre de vue que les attributions du fonctionnaire technique sont exercées en vue d'assurer une mission de police administrative, qui se concrétise par l'adoption de décisions unilatérales. La nature même de ces attributions s'oppose à ce que leur mise en oeuvre soit soumise à l'"acceptation" des destinataires des décisions unilatérales qui doivent être prises.

Article 41

Selon la seconde phrase du paragraphe 4, si le fonctionnaire technique ne donne pas suite à la mise en demeure que lui adresse le demandeur, celui-ci "est habilité à procéder lui-même à l'affichage et à faire établir une attestation".

L'application de cette disposition s'expose à d'importantes difficultés pratiques.

.../...

Ainsi, le demandeur n'a pas nécessairement connaissance de toutes les données qui, selon le paragraphe 1er, doivent figurer dans l'avis à afficher.

En outre, il se conçoit mal qu'un particulier appose lui-même un avis à la maison communale et aux endroits ordinaires d'affichage, comme le requiert le paragraphe 2, alinéa 1er, 2° et 3°.

Enfin, le texte est en défaut de déterminer les règles relatives à l'"attestation" que le demandeur peut "faire établir".

Article 42

En vertu de l'alinéa 3, "les demandes relatives aux établissements temporaires et aux établissements d'essai ne sont pas soumises à enquête publique".

Le dispositif n'assortit cette règle d'aucune exception.

Or, le commentaire de l'article 1er, 5°, et de l'article 42 fait apparaître que, dans l'intention des auteurs du projet, il ne s'agit pas d'une règle absolue.

D'ailleurs, la Région wallonne méconnaîtrait l'article 6 de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et l'article 15 de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre

.../...

1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, si elle exemptait d'enquête publique les installations temporaires et les installations d'essai qui entrent dans le champ d'application de ces directives.

Le dispositif sera revu à la lumière de cette observation.

Article 43

1. Il ressort du paragraphe 1er, alinéa 2, que le point de départ du délai de recours au Gouvernement est déterminé par l'affichage de la décision attaquée.

On ne peut perdre de vue que la décision prise en première instance doit faire l'objet, non seulement d'un affichage, mais aussi, dans certains cas, d'une notification individuelle.

Il est de jurisprudence constante qu'en ce qui concerne les personnes à qui une décision doit être notifiée, c'est la notification de celle-ci qui fait courir le délai de recours, qu'elle soit antérieure ou postérieure à l'affichage (1).

(1) Voir la jurisprudence relative au délai pour introduire le recours administratif prévu par l'article 13 du règlement général pour la protection du travail : C.E., arrêts Commune de Diegem, n° 15.069 du 8 décembre 1971; Verreck, n°s 17.780 et 17.781 du 21 septembre 1976; Roofhooft, n° 21.598 du 26 novembre 1981; S.A. Stip, n° 26.312 du 27 mars 1986; Vercauteren, n° 28.882 du 19 novembre 1987; De Vliegheer, n° 31.433 du 24 novembre 1988; S.P.R.L. Delfosse, n° 43.925 du 7 septembre 1993.

Cette solution est une conséquence logique de la raison d'être d'un régime de notification.

Pour éviter toute contestation, mieux vaut la consacrer expressément dans le texte en projet.

2. Il ressort du paragraphe 3, alinéa 2, que le point de départ du délai imparti au Gouvernement pour notifier sa décision sur le recours est déterminé, lui aussi, par l'affichage de la décision rendue en première instance.

Cette solution omet de prendre en considération le fait que, comme indiqué dans l'observation n° 1, en ce qui concerne les personnes à qui la décision de première instance doit être notifiée, c'est la notification de celle-ci qui a vocation à faire courir le délai de recours.

En tout état de cause, il serait plus adéquat et plus sûr que le point de départ du délai imparti au Gouvernement soit déterminé par la réception du recours.

Article 44

1. Le législateur doit déterminer les critères sur la base desquels il peut être décidé de ne pas soumettre une demande à enquête publique, en veillant, bien évidemment, à

.../...

assurer le respect des dispositions de droit communautaire qui imposent l'organisation d'une telle enquête (1).

2. En outre, à l'alinéa 1er, il y a lieu de viser "l'article 10, § 1er, alinéa 2, 2°,".

Article 49

Cette disposition réserve le cas où le permis ne peut être immédiatement mis en oeuvre et vise, à cet égard, les articles 43, § 2, et 58, § 3, du projet.

Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y a pas également lieu de viser l'article 60, alinéa 2, du projet.

Article 52

Il semble que la demande dont il est question au paragraphe 1er, alinéa 2, est celle visée à l'article 70, 1°, du projet.

Si tel est bien le cas, cette précision doit être apportée dans le texte.

(1) Voir, en particulier, l'article 6 de la directive 85/337/CEE et l'article 15 de la directive 96/61/CE.

Article 55

N'y a-t-il pas lieu d'étendre l'application de la règle que prévoit le paragraphe 1er, alinéa 2, à l'hypothèse où le permis concerne une installation d'essai ?

Article 56

On se demande ce qu'il y a lieu d'entendre précisément par l'expression "les biens concernés par l'exploitation" : s'agit-il seulement des parcelles sur lesquelles est envisagée l'exploitation de l'installation, ou les auteurs du texte visent-ils aussi, éventuellement, des parcelles environnantes ?

Article 57

Le législateur ne peut laisser à l'autorité administrative seule le pouvoir de déterminer au cas par cas le contenu de conditions aussi importantes que, par exemple, l'obligation de souscrire une police d'assurance, l'obligation pour certains membres du personnel d'être titulaires d'un agrément ou l'obligation de remettre en état le site après exploitation.

Ces matières doivent faire l'objet de dispositions générales, énoncées par le législateur en ce qui concerne les règles essentielles et par le Gouvernement pour le surplus.

.../...

Article 58

La disposition en projet est en défaut de déterminer des éléments essentiels du régime des sûretés qui sont envisagées. Ainsi, outre l'observation déjà faite au sujet du caractère excessivement large de l'habilitation au Gouvernement que prévoient le paragraphe 1er, alinéa 2, et le paragraphe 4, le texte ne fait pas apparaître qui est le bénéficiaire de la sûreté et quelles sont précisément les obligations dont celle-ci est destinée à garantir l'exécution.

Article 61

Le paragraphe 2 doit être complété pour assurer la transposition de l'article 14, deuxième tiret, de la directive 96/61/CE, en tant qu'il impose aux Etats membres de prendre "les mesures nécessaires pour que l'exploitant informe régulièrement l'autorité compétente des résultats de la surveillance des rejets de l'installation" (1).

Article 63

Il résulte de l'article 17 que les permis d'environnement sont délivrés en prenant en considération,

(1) Ceci suppose que soit aussi assurée la transposition de l'article 9, 5°, qui impose aux Etats membres de faire en sorte que l'autorisation contienne les exigences appropriées en matière de surveillance des rejets (voir l'observation générale V).

notamment, les capacités techniques et financières du demandeur.

En bonne logique, il y aurait donc lieu d'organiser un régime permettant à l'autorité administrative, en cas de cession de l'exploitation, d'apprécier les capacités techniques et financières du nouvel exploitant et, le cas échéant, de modifier, voire de retirer, le permis initialement accordé.

En toute hypothèse, lorsqu'un permis a été assorti de conditions imposées à titre personnel à l'exploitant originaire, il doit être expressément modifié en cas de changement d'exploitant.

Article 64

1. Suivant l'article 11, alinéa 3, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, seuls des agents du Gouvernement de Communauté ou de Région ou des agents d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle de ce Gouvernement peuvent se voir accorder par un décret la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire.

Il en résulte que, contrairement à ce que prévoit le paragraphe 1er, le législateur régional ne peut attribuer cette qualité au bourgmestre.

.../...

2. Le paragraphe 1er, alinéa 1er, 1°, appelle les observations suivantes :

a) Il convient de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par les mots "les terrains entourant ces établissements".

b) Le texte ne soumet les perquisitions envisagées à l'autorisation préalable du juge d'instruction que "lorsqu'il s'agit d'un établissement habité à titre de résidence principale".

Cette restriction s'expose à critique si l'on considère que les notions de "vie privée" et de "domicile" au sens de l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ne peuvent, en principe, être considérées comme excluant les activités professionnelles ou commerciales (1) et qu'il résulte de

(1) Voir en ce sens la jurisprudence récente de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment l'arrêt Niemietz du 16 décembre 1992, série A, n° 251. Tirant les enseignements de cette jurisprudence, D. YERNAULT a écrit qu'"en Belgique, la controverse sur la distinction entre le "domicile" et les locaux professionnels devrait devenir obsolète" ("Les pouvoirs d'investigation de l'administration face à la délinquance économique : les locaux professionnels et l'article 8 de la Convention européenne", note sous Cour européenne des droits de l'homme, arrêt Miailhe du 25 février 1993, R.T.D.H., 1994, pp. 121 et suivantes, n^{os} 13 et 14).

cette disposition qu'un mandat judiciaire est nécessaire pour toute perquisition (1).

Le texte sera revu à la lumière de cette observation.

3. En ce qui concerne le paragraphe 1er, alinéa 1er, 4° et 5°, il y a lieu de prévoir des garanties quant aux droits de la défense. Ces garanties doivent figurer dans le texte lui-même, du moins en ce qui concerne les points essentiels.

4. Les alinéas 2 et 3 du paragraphe 1er, appellent l'observation suivante :

Selon l'article 192 de la Constitution, "aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu d'une loi", et celle-ci "en détermine la formule".

Cependant, comme l'article 11, alinéa 3, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne permet au décret d'accorder la qualité d'agent de police judiciaire qu'à des agents "assermentés", le législateur régional doit nécessairement

(1) En ce sens, voir l'avis L. 25.969/2 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l'emploi ainsi qu'à la reconversion et au recyclage professionnels, Doc. Parl. wall., sess. 1997-1998, n° 319/1, pp. 14 et 15, et n° 320/1, pp. 14 et 15.

pouvoir prendre des dispositions prévoyant que les intéressés prêtent serment en cette qualité (1).

Il est toutefois exclu que le législateur régional fixe la formule du serment, celle-ci étant déjà déterminée - dans les mêmes termes que ceux envisagés au paragraphe 1er, alinéa 2 - par l'article 2 du décret du 20 juillet 1831 concernant le serment à la mise en vigueur de la monarchie constitutionnelle représentative.

En outre, la Région wallonne n'est pas compétente pour prévoir, comme au paragraphe 1er, alinéa 3, que "la commission et l'acte de prestation seront enregistrés sans frais au greffe des tribunaux du nouveau ressort".

5. En ce qui concerne le paragraphe 2, on se demande si, dans l'intention des auteurs du projet, la mise en demeure visée au 1° est un préalable obligatoire à l'établissement d'un procès-verbal en application du 2°, et on s'interroge sur les différences qui existent entre le rapport visé au 1° et le procès-verbal dont il est question au 2°.

En outre, au 2°, si, comme on le suppose, les auteurs du projet veulent que le procès-verbal soit, dans tous les cas, transmis au procureur du Roi et au contrevenant dans les quinze jours à dater du jour où il est établi, le texte doit être rédigé en ce sens.

(1) Voir notamment l'avis L. 25.969/2, op. cit., p. 14.

6. Au paragraphe 3, ne pourrait-il être prévu que la fonctionnaire ou l'agent a la faculté de suggérer au procureur du Roi de faire application, non seulement de l'article 216bis mais aussi de l'article 216ter du Code d'instruction criminelle ?

Les observations faites ci-avant au sujet de l'article 64 valent aussi pour l'article 66 en projet du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et pour l'article 18 en projet du décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables.

Article 68

1. Au paragraphe 1er, alinéa 1er, il n'y a pas lieu de rappeler que la décision doit être motivée, cette obligation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

La même observation vaut pour l'article 75, § 1er.

2. Le paragraphe 2 permet à l'autorité de suspendre le permis d'environnement.

Il conviendrait de prévoir une procédure de levée de la suspension.

.../...

Une observation analogue vaut pour l'article 75, § 1er, ainsi que pour l'article 49 en projet du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

Article 72

1. La première phrase serait mieux rédigée comme suit :

"Un recours exercé, conformément au chapitre IV, est ouvert à l'exploitant contre les décisions modifiant les conditions d'exploitation, suspendant ou retirant le permis, prises en vertu de l'article 68.".

La même observation vaut pour la première phrase de l'article 73.

2. On peut se demander si, compte tenu de la rédaction de l'article 68, § 2 ("dangers, nuisances ou inconvénients inacceptables pour l'homme ou pour l'environnement"), il est judicieux de conférer au recours un caractère suspensif.

Article 75

1. La disposition en projet qualifie de "sanctions administratives" les mesures pouvant être prises "lorsqu'une infraction au présent décret ou à ses arrêtés d'exécution a été constatée".

.../...

Si cette qualification devait être retenue, la disposition se heurterait à de très sérieuses objections : d'une part, elle n'a pas recueilli l'avis conforme du Conseil des ministres que requiert l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles lorsque le législateur régional envisage d'établir une peine non prévue au livre Ier du Code pénal; d'autre part, le texte n'assure pas le respect des garanties requises en matière pénale, comme, par exemple, l'application du principe "non bis in idem" ou la garantie d'un recours juridictionnel de caractère suspensif (1).

En réalité cependant, il semble bien qu'il ne s'agisse pas ici d'une véritable sanction mais bien d'une mesure de police administrative qui est prise, non pas dans l'intention de punir celui qui a méconnu la réglementation en vigueur, mais bien d'assurer l'effectivité de cette réglementation en prévenant la survenance de faits susceptibles de compromettre les objectifs énoncés à l'article 2 du décret en projet.

Le texte gagnerait à préciser que les décisions envisagées ne peuvent être prises que si elles apparaissent nécessaires à la réalisation des objectifs énoncée à l'article 2.

(1) Voir notamment l'avis L. 24.240/9 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 relatif aux déchets (Doc. Parl. wall., sess. extr. 1995, n° 49/1, p. 63) et l'avis L. 24.479/VR sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 16 janvier 1997 portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages (Doc. Parl. wall., sess. 1995-1996, n° 162/1 (Annexes), pp. 9 et 10).

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour l'article 49 en projet du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

2. En utilisant le mot "infraction", les auteurs du projet entendent, selon toute vraisemblance, viser n'importe quel manquement au décret en projet ou à ses arrêtés d'exécution. Le texte sera revu en conséquence.

3. En tant que telle, une décision de "radiation d'une déclaration" - ou, plus exactement, de radiation d'une inscription dans le registre des déclarations - est sans effet pour l'exploitant de l'installation concernée. Il serait plus adéquat d'organiser un régime permettant d'ordonner l'interdiction d'exploiter l'installation.

En outre, il conviendrait sans doute de prévoir qu'une nouvelle déclaration est soumise à la condition que la légalité ait été rétablie.

La disposition examinée devra être revue à la lumière de ces trois observations.

Article 77

1. Selon le commentaire de cette disposition, "l'article 68, § 1er, du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution prévoit une disposition semblable".

.../...

Les deux dispositions contiennent toutefois d'importantes différences. On relève en particulier que les mesures prévues par l'article 68, § 1er, du décret du 7 octobre 1985, d'une part, concernant seulement l'hypothèse où il existe une pollution grave et où il convient d'intervenir d'urgence et, d'autre part, "produisent leurs effets jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur les poursuites judiciaires". Ce n'est pas le cas des mesures envisagées par le texte à l'examen.

Les auteurs du projet préciseront quelle est leur intention exacte.

2. Sous réserve de ce qui vient d'être dit, la disposition en projet appelle encore des observations fondamentales :

a) En ce qui concerne la qualification des mesures envisagées - mesures de police administrative ou sanctions à caractère pénal -, il est fait référence à l'observation n° 1 relative à l'article 75.

b) La disposition à l'examen s'applique à des hypothèses qui peuvent aussi donner lieu à des décisions prises en vertu de l'article 75.

La coexistence des deux dispositions risque de susciter des doubles emplois ou des contradictions.

.../...

c) Le texte doit prévoir que l'exploitant peut, sauf dans les cas d'urgence, faire valoir ses observations.

d) Il convient d'organiser un régime de levée des mesures dans d'autres hypothèses que celle de l'absence de permis ou de déclaration.

Les mêmes observations valent, mutatis mutandis, pour l'article 68 en projet du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et pour l'article 21 en projet du décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables.

Article 78

La disposition à l'examen organise un régime d'amendes administratives qui, moyennant quelques adaptations, se réfère au système établi par la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

Selon le délégué du Gouvernement, les amendes prévues par le texte en projet n'ont pas de caractère pénal et ne requièrent donc pas l'avis conforme du conseil des ministres, qu'exige l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 quand une Région envisage d'établir une peine ou une pénalisation que n'envisage pas le livre Ier du Code pénal.

.../...

La question de la qualification des amendes administratives - s'agit-il ou non de peines ? - est une question controversée (1).

On ne peut manquer d'observer que, dans un arrêt n° 72/92 du 18 novembre 1992, la Cour d'arbitrage a examiné si la loi du 30 juin 1971 respectait les "garanties résultant des principes généraux du droit pénal". Certains en déduisent, en tout cas à propos des amendes administratives prévues par la loi du 30 juin 1971, qu'"il est acquis que la matière des amendes administratives est de nature pénale" (2).

Cependant, la question reste peut-être posée de savoir si les amendes administratives dont le régime est organisé par la loi du 30 juin 1971 - ou par un texte qui, telle la disposition en projet, s'y réfère - ont nécessairement dans tous les cas un caractère pénal.

A cet égard, en ce qui concerne le texte à l'examen, on relève qu'il prévoit l'application d'amendes administratives dans l'hypothèse de manquements à des obligations de caractère essentiellement administratif,

(1) A ce sujet, lire notamment A. ALEN, "Administratieve geldboeten : hun internationaal- en internrechtelijke kwalificatie", Liber amicorum Baeteman, E. Story-Scientia, 1997, pp. 369 et suivantes.

(2) Cour du travail de Mons, 2 avril 1996, J.L.M.B., 1997, p. 225, note M. WESTRADE. Lire aussi F. LAGASSE, "Amendes administratives, droits de l'homme et Cour d'arbitrage (considérations sur l'arrêt rendu le 18 novembre 1992 par la Cour d'arbitrage)", J.T.T., 1993, pp. 181 et suivantes, spécialement pp. 186 et 187.

comme l'obligation de tenir un registre ou de conserver des pièces (1) ou encore celle de communiquer des informations à l'administration dans certaines circonstances (2). Il peut être soutenu qu'une amende administrative infligée pour sanctionner pareils manquements n'est pas de nature pénale. Toutefois, cette solution ne peut être retenue si le montant de l'amende est relativement important. En l'espèce, en prévoyant que le montant de l'amende peut aller jusqu'à un million de francs, le texte à l'examen n'exclut pas que soient prononcées des amendes dont la sévérité est telle qu'elles doivent nécessairement être qualifiées de sanctions de caractère pénal. En conséquence, l'avis conforme du Conseil des ministres est requis, sauf à réduire le montant de l'amende pour que celle-ci soit compatible avec la nature d'une amende administrative.

Parmi les manquements que vise la disposition à l'examen, il en est toutefois un qui diffère fondamentalement des autres : c'est celui de l'infraction à l'obligation que l'article 61, § 2, 1°, impose à l'exploitant d'un établissement "de prendre toutes les précautions pour éviter, réduire ou remédier aux dangers, nuisances ou inconvénients de l'établissement". Les valeurs que l'article 61, § 2, 1°, tend à protéger sont loin d'avoir un caractère purement administratif. Quel qu'en soit le montant, l'amende prévue en cas de manquement à ladite obligation est incontestablement de nature pénale. Ceci

(1) Voir l'article 10, § 2, alinéa 1er, et l'article 62 du décret en projet.

(2) Voir l'article 10, § 2, alinéa 2, l'article 60 et l'article 61, § 2, 2° et 4°, du décret en projet.

étant, même avec l'avis conforme du Conseil des ministres, le législateur décréteil ne peut envisager d'infliger une amende en pareille hypothèse, l'obligation dont il s'agit étant formulée en des termes qui, en l'état, ne se prêtent pas à une incrimination pénale (1).

L'article 78 sera revu à la lumière de ce qui précède.

*

* *

Les divisions du chapitre IX, en particulier les sections II et III, doivent être revues en vue de distinguer clairement, d'une part, les mesures de police administrative qui font l'objet de la section II et des sous-sections I et II, de la section III et, d'autre part, les sanctions administratives, en l'occurrence les amendes, qui font l'objet de la sous-section III, de la section III du Chapitre IX. Toutes les mesures de police administrative devraient être groupées dans une section II, intitulée "Mesures de police administrative", et l'article 78 devrait constituer, à lui seul, la section III, intitulée "Sanctions administratives".

*

* *

(1) Voir l'observation n° 2 relative à l'article 79.

Chapitre X

Ce chapitre détermine les sanctions pénales qui peuvent être prononcées par le juge en cas d'infraction.

Compte tenu de l'objectif de protection de l'environnement poursuivi par le décret en projet, n'y aurait-il pas lieu de prévoir des dispositions relatives à d'autres mesures, telles des mesures de sûreté ou de restitution ?

Article 79

1. Au paragraphe 1er, 2°, on n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard du principe de l'égalité devant la loi l'incrimination qui est prévue ne s'applique pas à l'hypothèse d'un déversement d'eaux usées provenant d'un égout public dans une eau de surface ordinaire.

La même observation vaut pour l'article 49, alinéa 1er, 1°, en projet du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

2. Une incrimination pénale doit être formulée de manière suffisamment précise et prévisible. Ainsi le veut le principe de légalité des incriminations.

A cet égard, le paragraphe 3 s'expose à critique en tant qu'il vise les manquements à l'obligation que l'article 61, § 2, 1°, impose à l'exploitant d'un établissement "de prendre toutes les précautions nécessaires pour

.../...

éviter, réduire ou remédier aux dangers, nuisances ou inconvénients de l'établissement".

Article 80

En rendant l'employeur civilement responsable du paiement des amendes auxquelles sont condamnés ses préposés, organes ou mandataires, la disposition en projet établit une peine ou une pénalisation que ne prévoit pas le livre Ier du Code pénal (1).

En conséquence, en tant qu'elle a cet objet, elle doit, conformément à l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, recueillir l'avis conforme du Conseil des ministres.

Article 86

Parmi les dispositions de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution qui sont encore en vigueur en Région wallonne, il en est une, l'article 3, § 2, qui relève pour partie de la compétence de l'autorité fédérale.

(1) Voir l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 48/93 du 17 juin 1993, ainsi que l'avis L. 24.240/9 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 relatif aux déchets, Doc. Parl. wall., sess. extr. 1995, n° 49/1, p. 64.

En effet, en tant qu'elle charge le Roi de réglementer la fabrication, l'importation et la vente de produits, cette disposition relève de la compétence de l'autorité fédérale pour établir des normes de produits (1), c'est-à-dire des règles fixant les conditions auxquelles un produit doit satisfaire pour pouvoir être mis sur le marché (2). Par contre, en tant qu'il concerne la réglementation de l'utilisation de produits, l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 est de la compétence des Régions.

Par conséquent, dans cette disposition, le législateur régional se bornera à supprimer les mots "et l'utilisation".

En outre, il n'y a pas lieu d'abroger l'article 1er de la loi du 26 mars 1971, puisque cet article définit certains des termes qu'utilise l'article 3, § 2.

Article 90

Mieux vaut rédiger l'article 90 comme suit :

"Art. 90 A l'article 7, 1° et 2°, du même décret, modifié par le décret du 23 juin 1994, les mots ... (la suite comme au projet)".

(1) Article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

(2) Doc. Ch., 1063/7-92/93, pp. 36, 38, 39, 44 et 45; voir aussi Cour d'arbitrage, arrêts n°s 4, 6, 7, 8, 9 et 10/95 du 2 février 1995.

Article 91

Au 1°, les mots "en dernier lieu" doivent être supprimés.

Article 92

Mieux vaut rédiger l'article 92 comme suit :

"Art. 92 Sont abrogés dans le même décret :

- 1° l'article 9, modifié par le décret du 23 juin 1994;
- 2° l'article 10, modifié par le décret du 23 juin 1994;
- 3° l'article 11, modifié par le décret du 23 juin 1994;
- 4° l'article 12;
- 5° l'article 13, modifié par le décret du 23 juin 1994;
- 6° l'article 14, modifié par le décret du 23 juin 1994;
- 7° l'article 15, modifié par le décret du 23 juin 1994."

Article 93

Mieux vaut rédiger l'article 93 comme suit :

"Art. 93 A l'article 21, alinéa 1er, du même décret, modifié par le décret du 23 juin 1994, les mots ... (la suite comme au projet)".

Article 94

Les mots "en dernier lieu" doivent être omis. La même observation vaut pour l'article 99.

Article 95

Mieux vaut rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Art. 95 A l'article 49 du même décret, modifié par le décret du 23 juin 1994, sont apportées les modifications suivantes :".

Article 96

Mieux vaut rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Art. 96 A l'article 50 du même décret, modifié par le décret du 23 juin 1994, sont apportées les modifications suivantes :".

Article 99

Selon le commentaire de cette disposition, "l'article 67 du décret du 7 octobre 1985 est repris à l'article 65 du présent décret et peut dès lors être abrogé".

On relève toutefois que le champ d'application de l'article 67 du décret du 7 octobre 1985 est plus large que celui de l'article 65 du décret en projet et que, partant, ledit article 67 conserve encore partiellement sa raison d'être.

Article 100

Mieux vaut rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Art. 100 L'article 68 du même décret, modifié par le décret du 23 juin 1994, est remplacé par la disposition suivante :".

Article 101

Mieux vaut rédiger l'article 101 comme suit :

"Art. 101 L'article 69 du même décret, modifié par le décret du 23 juin 1994, est abrogé.".

Article 102

Dans la phrase liminaire, les mots "modifié en dernier lieu par le décret du 7 mars 1996" doivent être remplacés par les mots "modifié par le décret du 23 décembre 1993".

.../...

Article 104

Mieux vaut rédiger l'article 104 comme suit :

"Art. 104 A l'article 3 du même décret, modifié par le décret du 23 décembre 1993, les mots "d'une autorisation visée" sont remplacés par les mots "d'un permis d'environnement visé".".

Article 105

Mieux vaut rédiger l'article 105 comme suit :

"Art. 105 A l'article 4, § 1er, du même décret, modifié par le décret du 7 mars 1996, les mots "autorisations de" sont supprimés".

Article 106

Mieux vaut rédiger l'article 106 comme suit :

"Art. 106 A l'article 5, § 2, 10° et 12°, et § 3, 8°, du même décret, modifié par le décret du 7 mars 1996, les mots "d'autorisation" sont remplacés par les mots "de permis".".

.../...

Article 107

Mieux vaut rédiger l'article 107 comme suit :

"Art. 107 L'article 6 du même décret, modifié par le décret du 23 décembre 1993, est abrogé.".

Article 108

Mieux vaut rédiger l'article 108 comme suit :

"Art. 108 L'article 7 du même décret, modifié par le décret du 23 décembre 1993, est abrogé.".

Article 109

Mieux vaut rédiger l'article 109 comme suit :

"Art. 109 A l'article 8, alinéa 2, du même décret, modifié par le décret du 23 décembre 1993, le mot "autorisation" est remplacé par le mot "permis d'environnement ou déclaration".".

Article 110

Dans le liminaire, il convient d'indiquer que l'article 10 a été modifié par le décret du 23 décembre 1993.

.../...

Il convient de rédiger le 2° comme suit :

"2° au § 2, alinéa 1er, les mots "de l'autorisation" sont remplacés par les mots "du permis d'environnement portant sur une prise d'eau";".

Article 111

Mieux vaut rédiger l'article 111 comme suit :

"Art. 111 A l'article 12 du même décret, modifié par le décret du 23 décembre 1993, le mot "autorisation" est remplacé par les mots "permis d'environnement ou déclaration".".

Article 112

Mieux vaut rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Art. 112 A l'article 13 du même décret, modifié par les décrets des 23 décembre 1993 et 7 mars 1996, sont apportées les modifications suivantes :".

Le 4° devrait être rédigé comme suit :

"4° au § 2, alinéa 2, les mots "d'autorisation" sont remplacés par les mots "de permis d'environnement", et les mots "d'autorisations délivrées" sont remplacés par les mots "de permis d'environnement délivrés".".

.../...

Article 113

Le commentaire des articles explique que c'est l'article 14 du décret du 30 avril 1990 qui est abrogé, et non l'article 13 comme indiqué erronément dans le dispositif.

L'article 113 devrait dès lors être rédigé comme suit :

"Art. 113 L'article 14 du même décret, modifié par le décret du 23 décembre 1993, est abrogé.".

Article 115

Mieux vaut rédiger l'article 115 comme suit :

"Art. 115 L'article 17 du même décret, modifié par le décret du 23 décembre 1993, est abrogé.".

Article 116

Mieux vaut rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Art. 116 L'article 18 du même décret, modifié par le décret du 23 décembre 1993, est remplacé par la disposition suivante :".

.../...

Article 117

Mieux vaut rédiger l'article 117 comme suit :

"Art. 117 Sont abrogés dans le même décret :

- 1° l'article 19, modifié par le décret du 23 décembre 1993;
- 2° l'article 20, modifié par le décret du 23 décembre 1993."

Article 119

Mieux vaut rédiger l'article 119 comme suit :

"Art. 119 A l'article 22, § 1er, du même décret, modifié par le décret du 23 décembre 1993, sont apportées les modifications suivantes :

- 1° les 1° et 5° sont abrogés;
- 2° au 2°, les mots "une disposition prise" sont remplacés par les mots "un règlement ou une mesure d'interdiction".

Article 120

Mieux vaut rédiger l'article 120 comme suit :

"Art. 120 A l'article 27, alinéa 4, du même décret, modifié par le décret du 7 mars 1996, le mot "autorisation" est remplacé par les mots "permis d'environnement".".

Article 121

Mieux vaut rédiger l'article 121 comme suit :

"Art. 121 A l'article 45 du même décret, modifié par les décrets des 23 décembre 1993 et 7 mars 1996, sont apportées les modifications suivantes :

- 1° le § 1er est abrogé;
- 2° au § 2, les mots "à autorisation en application du présent décret" sont remplacés par les mots "à permis d'environnement ou déclaration".".

Article 125

Les mots "modifié par le décret du 23 décembre 1993," doivent être insérés entre les mots "du même décret," et les mots "une autorisation de déversement".".

.../...

Chapitre XII

Section III - Déchets

Compte tenu de l'observation générale VII, 3., il ne sera pas fait de propositions d'ordre légistique.

Section IV - Evaluation des incidences

Compte tenu de l'observation VIII, il ne sera pas davantage fait d'observations d'ordre légistique.

Article 170

La Région wallonne est compétente pour régler la protection de l'environnement contre les dangers, nuisances et inconvénients des explosifs, et notamment la police des établissements dans lesquels ceux-ci sont fabriqués, déposés, employés ou détenus.

Elle est donc compétente, de ce point de vue, pour modifier la loi du 28 mai 1956 relative aux substances et mélanges explosifs ou susceptibles de déflagrer et aux engins qui en sont chargés.

Il convient toutefois de tenir compte de ce que certaines des matières relevant de la police des explosifs sont de la compétence de l'autorité fédérale :

.../...

- 1° au titre de ses compétences dans le domaine des normes de produits (1), l'autorité fédérale est compétente pour prendre des règles fixant les conditions auxquelles doit satisfaire l'un des produits visés par la loi du 28 mai 1956 pour pouvoir être mis sur le marché;
- 2° s'agissant de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, l'autorité fédérale est compétente pour les mesures de police interne qui concernent la protection du travail (2);
- 3° enfin, l'autorité fédérale est compétente pour tous les aspects de la sécurité publique autres que ceux qui relèvent de la compétence des Régions en matière de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes (3).

La disposition en projet sera revue pour éviter d'empiéter sur ces diverses attributions de l'autorité fédérale.

(1) Article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(2) Article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(3) La politique en matière de sécurité publique entre dans les compétences résiduelles de l'autorité fédérale (voir spécialement les arrêts de la Cour d'arbitrage n° 25 du 26 juin 1986, n° 40 du 15 octobre 1987, n° 41 du 29 octobre 1987 et n° 49 du 10 mars 1988).

Article 171

Mieux vaut rédiger l'article 171 comme suit :

"Art. ... A l'article 2, alinéa 1er, de la même loi, les mots "et aux autorisations prévues" sont remplacés par les mots ", aux autorisations et aux permis d'environnement prévus".".

Article 173

Selon l'alinéa 2, "tout transfert informatique avec accusé de réception est équivalent à une remise contre récépissé". Le délégué du Gouvernement a précisé que l'accusé de réception visé par cette disposition était, lui aussi, communiqué par la voie informatique.

La disposition à l'examen est lacunaire.

Ainsi, elle est en défaut de déterminer avec précision les circonstances dans lesquelles il est admis qu'elle puisse s'appliquer.

En outre, il n'est prévu aucune modalité technique tendant à assurer la fiabilité des modes de communication envisagés.

A ce sujet, l'on doit insister sur ce que le procédé consistant à transmettre des documents par la voie informatique, pour commode qu'il soit, n'offre pas a priori, en cas de contestation, les mêmes garanties juridiques que

.../...

celles présentées par la transmission de documents sur lesquels est apposée une signature manuscrite (1).

Cette difficulté doit d'autant plus retenir l'attention que :

- 1° d'une part, la disposition à l'examen est insérée dans une législation qui, en prévoyant des délais de rigueur, doit absolument contenir les mesures propres à prévenir toute contestation sur le moment auquel une formalité peut être considérée comme accomplie (2);
- 2° d'autre part, dans la matière que règle le décret en projet, les litiges qui peuvent survenir sont susceptibles de mettre en présence non seulement celui qui envoie un document et celui qui le reçoit, mais aussi de nombreux tiers.

(1) Spécialement lorsqu'il s'agit de la signature manuscrite d'un fonctionnaire public. Il est rappelé, à ce sujet, que l'acte revêtu de la signature manuscrite d'un fonctionnaire public agissant dans les limites de ses attributions est un acte authentique dont l'exactitude ne peut être contestée que par la voie d'une inscription en faux.

(2) Voir encore, à ce propos, l'observation générale IV, 1.

Article 174

Le "droit de dossier" envisagé par cette disposition constitue un impôt, et non une redevance. Il est rappelé, à ce sujet, que trois critères permettent de distinguer la redevance de l'impôt : la redevance doit être la contrepartie immédiate d'un service et être proportionnée à celui-ci; elle doit également être la contrepartie d'un service fourni au redevable et non à la collectivité toute entière; elle doit enfin être la contrepartie d'un service auquel il a été recouru volontairement. En l'espèce, l'on ne peut affirmer que la personne qui introduit une demande de permis ou un recours en application du décret en projet serait le bénéficiaire d'un service, en tout cas d'un service fourni à titre personnel : en effet, le régime de permis et de recours organisé par le décret en projet est institué dans un but d'intérêt général et au bénéfice de la collectivité, et non pas au profit de la personne qui introduit une demande de permis ou un recours. Le "droit de dossier" envisagé étant un impôt, il appartient au législateur d'en déterminer lui-même l'assiette et le taux.

Article 175

L'habilitation donnée par cet article au Roi est critiquable. Il est, à cet égard, fait référence aux études de P. GILLIAUX, Les directives européennes et le droit belge, Bruylant, 1997, n^{os} 25 et suivants, et P. LEMMENS, "Opdrachten aan de Koning voor de omzetting van internationale handelingen in de interne wetgeving", Liber

.../...

amicorum Baeteman, E. Story-Scientia, 1997, pp. 565 et suivantes.

Article 178

Pour éviter toute contestation, mieux vaut préciser que l'abrogation de la loi du 5 mai 1888 relative à l'inspection des établissements dangereux, insalubres ou incommodes et à la surveillance des machines et chaudières à vapeur ne s'applique pas aux mesures de police interne qui concernent la protection du travail, ces mesures étant de la compétence de l'autorité fédérale (1).

(1) Article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	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 M. C. NIKIS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN