

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.056/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 28 octobre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne", a donné le 24 novembre 2003 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Préambule

Le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne.

Ce décret doit donc être visé comme tel au préambule.

Dispositif

Articles 4 et 5

Les dispositions à l'examen se rapportent à la procédure de récusation d'une personne choisie en qualité d'auteur d'une étude d'incidences.

Les articles 22 et 24 à 28 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne ont conçu cette procédure comme suit : le demandeur de permis communique le nom de la personne qu'il a choisie pour réaliser l'étude d'incidences concernée, au ministre, à l'autorité compétente, à l'administration de l'environnement et à l'administration de l'aménagement du territoire; ces trois dernières peuvent proposer au ministre la récusation de la personne choisie en qualité d'auteur de l'étude; si une telle proposition est faite, la personne choisie en qualité d'auteur de l'étude en est avisée, et elle peut alors formuler ses objections, auxquelles l'autorité ou l'administration qui a proposé la récusation a ensuite la faculté de répliquer; le ministre prend sa décision dans les septante jours à dater de la réception de la proposition de récusation et notifie cette décision dans les quinze jours, notamment à la personne choisie en qualité d'auteur de l'étude et au demandeur de permis.

Entre-temps, le décret du 15 mai 2003 modifiant le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, a modifié substantiellement cette procédure : désormais, il résulte de la seconde phrase de la disposition par laquelle le décret du 15 mai 2003 a remplacé l'article 10, alinéa 3, du décret du 11 septembre 1985, qu'"à défaut de récusation (...) envoyée à l'auteur de projet par pli recommandé dans les quinze jours de la notification (du choix de l'auteur de l'étude), le choix de l'auteur est réputé approuvé".

Comme l'indique la note que le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement a adressée au Gouvernement le 22 octobre 2003, les auteurs du projet souhaitent, par les articles 4 et 5 à l'examen, apporter à l'arrêté du 4 juillet 2002 les adaptations que requiert cette nouvelle disposition législative.

Il y a lieu, à ce sujet, d'observer ce qui suit :

1. La disposition par laquelle l'article 4 suggère de remplacer la première phrase de l'article 25 de l'arrêté du 4 juillet 2002 est ainsi formulée ⁽¹⁾ que la régularité de la décision de récusation est soumise à sa notification dans les quinze jours à la personne choisie en qualité de l'auteur de l'étude.

Ceci ne correspond pas tout à fait aux prévisions de l'article 10, alinéa 3, seconde phrase, du décret du 11 septembre 1985 : en effet, selon cette disposition législative, c'est à "l'auteur de projet" - c'est-à-dire au demandeur du permis - que doit être notifiée dans les quinze jours la décision de récusation pour que celle-ci puisse être considérée comme régulière.

2. Il résulte du texte en projet que le Gouvernement entend maintenir la procédure permettant, d'une part, à la personne choisie en qualité d'auteur de l'étude de formuler ses objections aux motifs de récusation et, d'autre part, aux autorités et administrations qui ont proposé la récusation de répliquer aux dites objections. Toutefois,

⁽¹⁾ En tout état de cause, la référence à l'irrecevabilité est inadéquate s'agissant d'une décision.

l'article 5 suggère de modifier l'article 26, alinéa 2, de l'arrêté du 4 juillet 2002, en ce sens que cette procédure se déroulerait désormais après l'adoption de la décision de récusation, et non plus entre la formulation de la proposition de récusation et la décision du ministre faisant suite à cette proposition.

Il importe aussi de relever que le projet d'arrêté ne touche pas à l'article 28 de l'arrêté du 4 juillet 2002, selon lequel le ministre prend sa décision dans les septante jours à dater de la réception de la proposition de récusation et notifie cette décision dans les quinze jours, notamment à la personne choisie en qualité d'auteur de l'étude et au demandeur de permis.

Eu égard au texte nouveau de l'article 10, alinéa 3, seconde phrase, du décret du 11 septembre 1985 et aux modifications qu'il est envisagé d'apporter aux articles 25 et 26 de l'arrêté du 4 juillet 2002, la seule manière, désormais, de comprendre les articles 26 à 28 de cet arrêté consiste à considérer que ces dispositions organiseraient une procédure de réexamen, par le ministre, d'une décision de récusation d'une personne choisie en qualité d'auteur d'une étude.

Aucune disposition législative ne permet toutefois au Gouvernement d'organiser une telle procédure.

Certes, il est particulièrement utile de mettre en place une procédure permettant, d'une part, à la personne choisie en qualité d'auteur de l'étude de formuler ses objections aux motifs de récusation qui sont invoqués à son propos et, d'autre part, aux autorités et administrations qui ont proposé la récusation de répliquer aux dites objections. Mais force est de constater que l'article 10, alinéa 3, seconde phrase, du décret du 11 septembre 1985 est ainsi conçu qu'une telle procédure doit être organisée pendant le délai de quinze jours que prévoit cette disposition, avant l'adoption d'une éventuelle décision de récusation.

Le projet d'arrêté sera revu pour tenir compte de ces observations.

Article 7

Selon la disposition à l'examen, pour tous les projets faisant l'objet d'une étude d'incidences, le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable donne un avis sur la qualité de l'étude ainsi que sur l'opportunité environnementale du projet. Le texte précise que cet avis est donné dans un délai de soixante jours.

Cette disposition appelle les observations ci-après, lesquelles sont inspirées d'observations analogues faites par la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 31.257/4, donné le 1^{er} octobre 2001 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne ⁽¹⁾.

1. Le Gouvernement puise dans diverses dispositions législatives - en l'occurrence l'article 20 du décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable et plusieurs dispositions particulières relatives à des régimes de permis auxquels s'applique le système d'évaluation des incidences sur l'environnement ⁽²⁾ - le pouvoir de charger le conseil wallon de l'environnement pour le développement durable de la mission d'avis envisagée.

En principe, les mêmes dispositions permettent au Gouvernement de déterminer le délai dans lequel ledit conseil doit donner ses avis.

Il importe cependant de ne pas perdre de vue que, pour certains régimes de permis, le législateur détermine lui-même le délai dans lequel doivent être donnés les avis prévus lors de l'instruction des demandes de permis, ainsi que la sanction attachée au dépassement éventuel de ce délai.

⁽¹⁾ Voir les pp. 22 à 25 de l'avis.

⁽²⁾ Voir ainsi l'article 4, § 5, du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation de terrils, l'article 32 du décret du 7 juillet 1988 sur les mines, les articles 21, alinéa 3, et 87, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, et l'article 133, alinéa 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

Il en va ainsi en ce qui concerne les permis d'environnement ⁽¹⁾, les permis uniques ⁽²⁾ et les permis d'urbanisme et de lotir ⁽³⁾. Il y a lieu de souligner que, pour ces derniers, le législateur a prévu une solution différente de celle envisagée par la disposition à l'examen : les avis sur les demandes de permis d'urbanisme et de lotir doivent être transmis dans un délai de trente jours, à défaut de quoi ils sont réputés favorables.

Dans les cas où le législateur est intervenu pour régler directement lui-même la matière dont il s'agit, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de régler cette matière, que ce soit pour confirmer les dispositions législatives applicables ou pour s'en écarter.

Il y a lieu d'excepter les cas où d'autres textes décrets fixent des délais particuliers.

Le texte à l'examen sera revu en conséquence.

2. Aucune disposition ne permet d'établir avec un minimum de clarté et de précision ce qui permettrait de différencier "l'opportunité environnementale" d'un projet, visée par le texte à l'examen, et la conformité des objectifs de ce projet aux objectifs définis par l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, visée à l'alinéa 2 de l'article 35 de l'arrêté du 4 juillet 2002.

Bien plus, une telle distinction se concilie malaisément avec l'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, du code précité, qui définit les objectifs que doivent poursuivre les autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme en faisant référence, notamment, à la prise en compte des "besoins environnementaux de la collectivité".

Le texte à l'examen sera revu en conséquence.

⁽¹⁾ Article 30 du décret du 11 mars 1999.

⁽²⁾ Article 91 du décret du 11 mars 1999.

⁽³⁾ Articles 116, § 2, et 127, § 2, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS