GG

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 41.540/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 24 octobre 2006, 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 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement", a donné le 21 novembre 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, 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 suivantes.

Observations générales

L'article 3 de l'arrêté en projet entend insérer dans l'arrêté du 4 juillet 2002 dont la modification est envisagée, des dispositions nouvelles réglant les modalités de la procédure visée aux articles 65, § 1er, et 68 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, tel que modifié par le décret du 7 juillet 2006. Est ainsi réglée la procédure d'enquête publique à laquelle sont soumises les propositions et les demandes de complément ou de modification des conditions particulières d'exploitation, telles que visées à l'article 65 du décret du 11 mars 1999.

Ces dispositions nouvelles appellent plusieurs observations.

1. L'arrêté en projet entend fixer la date d'entrée en vigueur et pourvoir à l'exécution du décret de la Région wallonne du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a relevé dans son avis 39.700/4 donné le 30 janvier 2006 sur un avant-projet devenu le décret précité du 7 juillet 2006 (1), et comme il ressort de l'article 1er de ce décret, celui-ci a essentiellement pour objet d'assurer la transposition en droit régional wallon de l'article 4, 3), a), de la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

(1) Doc. Parl. wall., 2005-2006, n° 387/1, pp. 7 à 11.

Il importe toutefois de ne pas perdre de vue que la Région wallonne est également tenue par d'autres dispositions de droit international relatives à la participation du public au processus décisionnel en matière d'environnement, en particulier celles qui figurent dans la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, faite à Aarhus le 25 juin 1998 et approuvée par le décret de la Région wallonne du 13 juin 2002 [(2)]. La section de législation du Conseil d'État a déjà attiré l'attention de la Région wallonne sur le fait que la Convention d'Aarhus impose à la Région wallonne, en ce qui concerne la participation du public à la prise de décision en matière d'environnement, des obligations qui, sur certains points, peuvent différer de celles que prévoit la directive 2003/35/CE précitée, et s'avérer plus larges ou plus contraignantes [(3)].

Au regard de la directive 2003/35/CE précitée et de la Convention d'Aarhus, ainsi qu'au regard du principe d'égalité inscrit dans les articles 10 et 11 de la Constitution, les dispositions du texte en projet relatives à la procédure, spécialement en ce qui concerne l'enquête publique, sont sujettes aux critiques suivantes :

1° Sur différents points, la procédure mise en place par le texte en projet ne répond pas à l'ensemble des exigences de la directive 2003/35/CE et de la Convention d'Aarhus.

À ce propos, et pour l'essentiel, l'on peut relever ce qui suit :

a) Le texte en projet ne répond pas à l'exigence de l'article 6, § 2, c), de la Convention d'Aarhus qui impose que le public soit informé de l'autorité publique chargée de prendre la décision.

---

(2) Sur cette convention, entrée en vigueur le 30 octobre 2001, voir Ch. LARSSEN, "La Convention d'Aarhus et son application en droit belge", *Amén.*, 2001/4, décembre 2001, pp. 269 et s., et Ch. LARSSEN et B. JADOT, "L'accès à la justice en matière d'environnement au regard de la Convention d'Aarhus", in *L'accès à la justice en matière d'environnement - Toegang tot rechter in milieuzaken*, Actes du colloque organisé le 12 mars 2003 à Bruxelles par l'Association Belge pour le Droit de l'Environnement, pp.195 et s.

(3) Avis 39.700/4 déjà cité.

b) Le texte en projet est en défaut de prévoir que les documents et informations visés à l'annexe V de la directive 96/61/CE telle que modifiée par la directive 2003/35/CE et à l'article 6, § 6, c), d), e) et f), de la Convention d'Aarhus doivent se trouver dans le dossier de l'enquête public.

2° L'article 95*quinquies* en projet ne comporte pas de règle particulière pour les établissements de classe 1, semblable à celle contenue dans l'article 9, § 3, de l'arrêté du 4 juillet 2002 dont la modification est ici envisagée, article dont s'inspire l'article 95*quinquies* en projet. En effet, contrairement à ce qu'impose l'article 9, § 3, précité en ce qui concerne la demande originaire de permis, la disposition à l'examen ne prévoit pas de modalités supplémentaires de publicité afin d'annoncer l'enquête publique sur la proposition ou la demande de complément ou de modification des conditions d'exploitation d'un établissement de classe 1.

Au regard du principe d'égalité, la section de législation n'aperçoit pas à première vue pour quel motif ces modalités complémentaires pour les établissements de classe 1 ne trouvent pas leur pendant dans la disposition à l'examen.

L'auteur du projet doit être en mesure de s'en expliquer.

3° L'article 95*sexies* en projet fixe la durée de l'enquête publique à quinze jours, et ce, quelle que soit la classe de l'établissement concerné. Or, en ce qui concerne la demande originaire de permis d'environnement, l'article 10, alinéa 1er, de l'arrêté du 4 juillet 2002, dont s'inspire par ailleurs l'article 95*sexies* en projet, prévoit que pour les établissements de classe 1, le délai d'enquête publique est de trente jours, tandis que, pour les établissements de classes 2 et 3, qui, par hypothèse, présentent a priori moins d'inconvénients pour l'environnement, le délai d'enquête publique est de quinze jours.

Au regard du principe d'égalité, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif la différence opérée par l'article 10 de l'arrêté du 4 juillet 2002 entre les établissements selon qu'ils sont de classe 1 d'une part, ou de classe 2 ou 3 d'autre part, ne figure pas dans la disposition à l'examen, le plus court des deux délais prévus par l'article 10 étant le seul retenu par le texte en projet.

L'auteur du projet doit être en mesure de s'en expliquer d'autant que conformément à la règle prévue à l'article 4, § 3, a), et à l'annexe V, 5, de la directive 2003/35/CE ainsi qu'à l'article 6, § 3, de la Convention d'Aarhus, des délais raisonnables doivent être prévus à chacune des différentes étapes du processus décisionnel.

2. Pour l'essentiel, les articles 95*decies* et 95*undecies* en projet reproduisent en grande partie des règles qui figurent déjà à l'article 65, § 1er, respectivement alinéas 6 et 7, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, tel que modifié par le décret du 7 juillet 2006, tout en dérogeant sur certains points aux dites règles décrétales.

Ainsi, en ce qui concerne ces dérogations, l'on retient notamment ce qui suit :

1° L'article 95*decies* en projet prévoit que le fonctionnaire technique, lorsqu'il n'est pas l'autorité compétente, envoie son avis "dans les 50 jours suivant la réception du procès-verbal de l'enquête publique", alors que l'article 65, § 1er, alinéa 6, du décret prévoit que le fonctionnaire technique envoie son avis "dans les cinquante jours suivant la clôture de l'enquête publique".

2° L'article 95*decies* en projet prévoit que, lorsqu'aucune enquête publique n'a été réalisée, le fonctionnaire technique envoie son avis "dans les 50 jours de l'envoi au collège des bourgmestre et échevins de l'avis visé à l'article 95*ter*", alors que l'article 65, § 1er, alinéa 6, du décret prévoit que le fonctionnaire technique envoie son avis "dans les cinquante jours suivant l'envoi de la proposition ou de la demande de complément ou de modification des conditions particulières".

3° L'article 95*decies* en projet prévoit qu'à défaut d'avis du fonctionnaire technique dans les délais requis, "l'avis est réputé favorable à la proposition ou à la demande de complément ou de modification", alors que l'article 65, § 1er, alinéa 6, du décret prévoit que passé le délai requis "la procédure est poursuivie".

4° L'article 95*undecies* en projet dispose qu'à défaut de décision de l'autorité compétente dans le délai requis (lorsque cette autorité n'est pas le fonctionnaire technique), "la décision de l'autorité compétente est censée être arrêtée selon les conclusions de l'avis du fonctionnaire technique", alors que l'article 65, § 1er, alinéa 8, du décret prévoit que dans ce cas "l'avis du fonctionnaire technique vaut décision et modification du permis".

Pour les motifs précités, les articles 95*decies* et 95*undecies* sont sujets à critique : en effet, il n'appartient au Gouvernement wallon, ni de reproduire une règle déjà prévue par le législateur, ni, a fortiori, de modifier celle-ci ou d'y déroger. Ce pouvoir appartient au seul législateur.

3. En conclusion, le texte en projet sera revu afin de tenir compte des observations qui précèdent.

Observations particulières

Préambule

1. Un alinéa 1er nouveau doit être inséré dans le préambule, qui vise l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'alinéa 1er, devenant l'alinéa 2 du préambule, doit être complété afin de mentionner précisément les dispositions du décret précité du 11 mars 1999 dans lesquelles l'arrêté en projet puise son fondement légal, à savoir l'article 26, § 1er, l'article 65, § 1er, modifié par le décret du 7 juillet 2006, l'article 70 et l'article 90.

2. Un alinéa 3 nouveau doit être inséré dans le préambule, alinéa qui sera rédigé comme suit :

"Vu le décret du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, notamment l'article 4;”

Dispositif

Article 3

Tel qu'il est rédigé, l'article 3 remplace non seulement l'intitulé mais aussi l'ensemble des dispositions de la sous-section 2 du chapitre II, section 7, de l'arrêté précité du 4 juillet 2002, en ce compris les articles 96 et 97 de cet arrêté, ce qui ne correspond pas à l'intention de l'auteur du projet, ainsi que le confirme l'article 4 du projet et le renvoi fait par l'article 97 en projet à l'article 96 du même arrêté.

Il y a lieu de diviser l'article 3 en deux dispositions, la première remplaçant l'intitulé de la sous-section 2 précitée, et la seconde y insérant les articles 95*bis* à 95*undecies*, revus à la lumière des observations générales.

Article 4

À l'alinéa 1er [(4)] de l'article 97 en projet, première phrase, il y a lieu de remplacer les mots "à l'article 96, § 3" par les mots "à l'article 96, § 1er".

[(4)] Une disposition qui ne comporte que deux alinéas ne doit pas être divisée en paragraphes. Il y a donc lieu de supprimer la mention "§ 2" qui figure au début de l'alinéa 2 de l'article 97, projet.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER, LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT R. ANDERSEN