

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.922/4
DU 6 JUIN 2007

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 25 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 11 juin 2007 ^(*), sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement", a donné l'avis suivant :

(*) Par lettre du Ministre du 7 mai 2007.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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, l'avant-projet de décret appelle les observations suivantes.

Observations générales

1. Il résulte d'un échange de courriers avec les délégués du gouvernement que l'avant-projet de décret présentement examiné s'inscrit, notamment, dans le cadre d'un avis motivé adressé au Royaume de Belgique par la Commission européenne au titre de l'article 226 du traité instituant la Communauté européenne et ce, en raison d'une mauvaise transposition de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (ci-après dénommée : "directive 96/61/CE").

Certaines des observations formulées par la Commission européenne concernaient la législation en Région wallonne et ont donné lieu à des réponses du Gouvernement wallon explicitant la mesure dans laquelle la législation existante ou en projet permettait de rencontrer ces observations.

Selon un courriel du 24 mai 2007, l'avant-projet de décret permet de rencontrer certains des griefs formulés par la Commission, tandis que d'autres griefs auraient été rencontrés par un arrêté du Gouvernement wallon du 8 février 2007 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.

Selon les dernières informations communiquées par les délégués du gouvernement au Conseil d'État, la Commission européenne aurait néanmoins pris la décision de saisir la Cour de justice des Communautés européennes, sans qu'il soit possible de connaître à ce jour les griefs que retiendrait la Commission dans sa requête.

.../...

Il appartient au Gouvernement d'informer les parlementaires de l'ensemble des éléments de la situation actuelle et de leur fournir une description la plus précise possible tant des dispositions de l'avant-projet de décret présentement examiné qui permettent de rencontrer certains des griefs formulés par la Commission que des autres dispositions décrétales ou réglementaires, déjà adoptées ou en cours d'adoption, qui sont de nature à rencontrer les autres griefs.

2. Selon l'exposé des motifs, l'avant-projet à l'examen

"vise notamment à transposer partiellement la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution (ci-après directive IPPC). Certaines modifications proposées répondent à l'avis motivé adressé au Royaume de Belgique par la Commission européenne au titre de l'article 226 du traité instituant la Communauté européenne en raison de la mauvaise transposition de la directive-IPPC".

Il ressort également de l'exposé des motifs et du commentaire des articles qu'en son article 13, le texte en projet entend faire écho à diverses dispositions de droit européen, figurant dans des règlements, directives ou décision de la Commission.

L'exposé des motifs doit être complété par la présentation d'un tableau de correspondance entre le texte de l'avant-projet de décret et celui des normes européennes pertinentes.

3. Seule une information complète et précise des parlementaires, élaborée à la lumière des observations qui précèdent, est de nature à leur permettre d'exercer en toute connaissance leur droit de vote et d'amendement à l'égard des dispositions en projet.

Observations particulières

Dispositif

Article 2

L'article 2, 1/, de l'avant-projet de décret à l'examen ne transpose que de manière imparfaite l'annexe IV de la directive 96/61/CE. Ainsi, il n'est pas fait mention des "coûts et des avantages pouvant résulter d'une action et des principes de précaution et de prévention", comme mentionné à l'intitulé de cette annexe. Par ailleurs, le texte en projet ne comporte pas de dispositif de nature à transposer le point 12 de l'annexe.

L'avant-projet de décret doit être complété sur ces points.

Article 6

L'article 6, 2/, de l'avant-projet à l'examen entend ajouter à l'article 35 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement un paragraphe 3 libellé comme suit :

"§ 3. Lorsque la décision est envoyée après l'expiration des délais visés au § 1^{er}, la décision est nulle de plein droit."

Cette disposition doit être mise en rapport avec les modifications que le décret en projet entend apporter à l'article 37, dernier alinéa ⁽¹⁾, et à l'article 40, § 1^{er}, alinéa 1^{er} ⁽²⁾, du décret du 11 mars 1999 précité.

⁽¹⁾ Article 7 de l'avant-projet de décret.

⁽²⁾ Article 9, 1/, de l'avant-projet de décret.

Le système mis en place par le texte en projet peut être décrit comme suit ⁽³⁾ :

- a) L'autorité compétente en première instance pour se prononcer sur la demande de permis d'environnement est tenue d'envoyer sa décision dans les délais déterminés à l'article 35, § 1^{er}.
- b) Si la décision est envoyée après l'expiration de ces délais, cette décision est dite "nulle de plein droit".
- c) Par ailleurs, si la décision est envoyée après l'expiration de ces délais ou n'est pas envoyée,
 - soit le permis est censé être refusé :
 - 1/ si le rapport de synthèse du fonctionnaire technique n'a pas été envoyé conformément à l'article 32;
 - 2/ ou si le rapport de synthèse comporte un avis défavorable du fonctionnaire technique;
 - soit la décision est censée être arrêtée aux conditions générales et sectorielles et aux conditions particulières éventuellement formulées dans le rapport de synthèse, si ce dernier a été envoyé dans le délai prévu à l'article 32 et s'il comporte un avis favorable du fonctionnaire technique et, le cas échéant, des conditions particulières.

⁽³⁾ Dans un souci de simplification, est ici seulement décrite la procédure de droit commun dans laquelle l'autorité compétente en première instance est le collège communal et non celle où cette autorité est le fonctionnaire technique.

- e) Enfin, un "recours contre la décision de l'autorité compétente lorsque celle-ci a été envoyée dans les délais visés à l'article 35, contre le rapport de synthèse tenant lieu de décision visé à l'article 37, alinéa 1^{er}, ou contre le refus [tacite] de permis visé à l'article 37, alinéas 2 et 3, est ouvert auprès du Gouvernement à toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ainsi qu'au fonctionnaire technique et au collègue communal de la commune sur le territoire de laquelle l'établissement est situé" ⁽⁴⁾.

Il en résulte qu'aucun recours n'est ouvert auprès du Gouvernement contre la décision de l'autorité compétente en première instance envoyée après l'expiration des délais prévus à l'article 35, § 1^{er}.

Le commentaire des articles justifie comme suit l'article 6, 2/, de l'avant-projet de décret qui prévoit que la décision envoyée après l'expiration du délai prévu à l'article 35, § 1^{er}, est "nulle de plein droit" :

"[...] l'enjeu du nouveau paragraphe introduit dans l'article 35 est de permettre l'anéantissement d'une décision de l'autorité compétente lorsque celle-ci s'est prononcée après l'expiration du délai légalement prescrit pour statuer. La pratique révèle en effet que certaines communes, généralement de bonne foi, envoient leur décision sur la demande de permis alors que, par l'effet décrétoire de l'épuisement des délais pour ce faire, elles ont perdu toute compétence pour statuer.

Avant l'entrée en vigueur du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, la question de la recevabilité d'un recours introduit par le demandeur et le fonctionnaire technique contre une décision envoyée en dehors des délais légaux impartis à l'autorité compétente se posait avec acuité tant pour les permis d'environnement que pour les permis uniques.

En effet, certains avaient estimé que l'article 40 du décret du 11 mars 1999 ne faisait nullement la distinction entre les décisions valides et les décisions non valides et que la sécurité juridique exigeait qu'une décision tardive puisse faire l'objet d'un recours administratif.

D'autres, au contraire, avaient jugé qu'il convenait de déclarer ces recours irrecevables, les décisions envoyées après l'expiration des délais prescrits n'ayant pas vocation à exister en vertu de l'article 35 du décret du 11 mars 1999 et ne pouvant faire l'objet d'un recours administratif.

⁽⁴⁾ Voir l'article 40, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet (article 9, 1/, de l'avant-projet de décret).

C'est précisément pour rétablir la sécurité juridique que l'avant-projet de décret-programme de relance économique et de simplification administrative prévoyait de modifier l'article 40 du décret du 11 mars 1999. L'économie générale de ce texte consistait à préciser les causes de recevabilité des recours eu égard à l'écoulement des délais. Corrélativement, le texte prévoyait la possibilité de mettre en oeuvre une tutelle d'annulation à l'encontre des décisions que les autorités compétentes en première instance auraient envoyées en dehors des délais requis.

Ce mécanisme s'est heurté à deux objections du Conseil d'État. Tout d'abord, il était reproché au mécanisme de ne pas mentionner de délai endéans lequel la saisine du Gouvernement devait être opérée ni de délai endéans lequel la décision du Gouvernement devait intervenir. Ensuite, la section de législation a considéré comme injustifiée au regard du principe d'égalité l'absence d'ouverture de cette tutelle de légalité aux tiers.

Le nouveau texte, entend surmonter ces écueils. Il est donc proposé de mentionner explicitement dans le décret que les décisions envoyées par l'autorité compétente en dehors des délais légaux impartis pour ce faire sont nulles de plein droit."

Au regard des justifications ainsi données, l'article 6, 2/, de l'avant-projet de décret appelle l'observation suivante.

Il ressort du commentaire des articles que l'intention est de mettre fin à une controverse générée par le texte actuellement en vigueur et de rétablir ainsi la sécurité juridique, en évitant que le Gouvernement soit amené à se prononcer sur des recours dirigés contre des décisions des autorités de première instance envoyées hors délai.

Afin d'atteindre ce but, d'une part, le texte en projet met en place un régime de décision tacite pour le cas où la décision expresse en première instance est envoyée hors délai. Ainsi, les décisions expresses de première instance qui font l'objet d'un envoi tardif sont en tout état de cause privées de toute force exécutoire ⁽⁵⁾ par l'effet du décret lui-même.

⁽⁵⁾ Voir, à titre d'exemple, concernant les décisions sur recours du Gouvernement wallon prises en matière de permis d'urbanisme à la suite d'une lettre de rappel et envoyée après l'expiration du délai prévu à l'article 121, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P. : C.E., arrêts société anonyme G.C. VALECO, n/ 123.292 du 23 septembre 2003 et n/ 167.620 du 8 février 2007; C.E., arrêt BOIGELOT et VEYS, n/ 166.263 du 21 décembre 2006.
Voir, également, en matière de permis d'environnement : C.E., arrêt Ville de Liège, n/ 147.477 du 7 juillet 2005; C.E., DENDONCKER et crts, n/ 147.476 du 7 juillet 2005.

D'autre part, le texte en projet, spécialement l'article 40, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, ouvre un recours auprès du Gouvernement contre les décisions tacites précitées, et ne permet pas que pareil recours soit introduit contre les décisions des autorités expresses envoyées hors délais.

Le but poursuivi par le législateur apparaît ainsi adéquatement atteint par la combinaison du régime de décision tacite mis en place et par l'article 40, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet.

Il semble donc inutile de prévoir, en outre, que les décisions expresses envoyées tardivement sont "nulles de plein droit".

D'une part, une telle précision n'est la plupart du temps pas prévue dans d'autres matières administratives qui prévoient des mécanismes semblables à celui projeté, ce qui n'empêche pas le juge, saisi d'une contestation, de conclure à l'absence de force exécutoire de telles décisions et de les annuler par voie de conséquence ⁽⁶⁾.

D'autre part, les termes "de plein droit" sont en réalité porteurs d'ambiguïté : en effet, ils ne signifient pas en soi qu'aucune décision ne doit plus intervenir pour consacrer la situation juridique nouvelle naissant de cette situation "de plein droit", situation qui, en cas de contestation, nécessitera en tout état de cause l'intervention, le cas échéant, en premier ressort, d'une autorité administrative dans le cadre du contrôle administratif de légalité et, en dernier ressort, d'un juge judiciaire ou administratif dans le cadre du contrôle juridictionnel de légalité des actes de l'administration ⁽⁷⁾.

L'article 6 sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

⁽⁶⁾ Voir, à titre d'exemple, les arrêts du Conseil d'État précités, note infrapaginale (3).

⁽⁷⁾ Voir, pour un cas d'application dans lequel il a été considéré que le constat d'une "nullité de plein droit" n'est soumis à aucune condition de délai : C.E., arrêt VANRIETTE, n/ 35.601 du 28 septembre 1990.

Si le Gouvernement estime nécessaire de maintenir de manière expresse la sanction de la nullité dans le décret, mieux vaut ne pas préciser que cette nullité est "de plein droit" ⁽⁸⁾. Par contre, il serait utile de préciser dans l'exposé des motifs qu'il s'agit d'une nullité absolue ⁽⁹⁾.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 15, 5/, et l'article 17, 1/, de l'avant-projet de décret à l'examen.

Article 8

L'article 38, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose comme suit :

"§ 1^{er}. Dans la ou les communes sur le territoire de laquelle ou desquelles une enquête publique a été organisée, le bourgmestre procède à l'affichage, pendant au moins dix jours, d'un avis précisant :

- 1/ l'objet de la décision;
- 2/ l'endroit ou les endroits où la décision peut être consultée;
[...];
- 4/ l'adresse de l'administration, désignée par le Gouvernement, auprès de laquelle les recours peuvent être introduits ainsi que les formes et délais les régissant;
[...]."

⁽⁸⁾ Sur la réserve dont fait preuve le législateur, dans un souci évident de sécurité juridique, dans le recours au mécanisme de la sanction de la "nullité de plein droit", voir, notamment, M.-A. FLAMME, *Droit administratif*, Bruylant, Bruxelles, 1989, n° 6 - p. 11. Sur l'ambiguïté de la notion de "nullité de plein droit", voir aussi l'avis 23.329/2, donné le 17 mai 1994, sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 juin 1994 instituant au profit de l'État une action spécifique de Distrigaz et P. GOFFAUX, *Dictionnaire élémentaire de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 183.

⁽⁹⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 32.970/2, donné le 25 mars 2002, sur un avant-projet devenu la loi du 2 août 2002 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales (Doc. parl., Chambre. 2001-2002, n° 1827/1). Sur la distinction entre "nullités absolues" et "nullités relatives" en droit administratif, voir, notamment : A. DE LAUBADERE, J.-Cl. VENEZIA et Y. GAUDEMET, *Traité de droit administratif*, L.G.D.J., Paris, 1990, T. I^{er}, 11^e Éd., n° 879.

La disposition à l'examen entend modifier cette disposition en remplaçant les mots ", pendant au moins dix jours, d'un avis" par les mots "de la décision, pendant au moins dix jours, au moyen d'un avis".

Le commentaire des articles explique, à ce propos, ce qui suit :

"Il est utile de modifier l'article 38 du décret du 11 mars 1999 d'une manière formelle et ce, dans un souci de clarification et de cohérence avec les dispositions relatives à la recevabilité des recours. Il est proposé de remplacer les mots «, pendant au moins dix jours, d'un avis» par les mots «de la décision, pendant au moins dix jours, au moyen d'un avis». Il ne s'agit pas de l'affichage de la décision elle-même mais d'un avis l'annonçant."

Contrairement au but poursuivi par l'auteur de l'avant-projet de décret, la modification envisagée n'a pas pour effet de clarifier l'article 38, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999.

En effet, modifié de la sorte, l'article 38, § 1^{er}, pourrait être compris comme impliquant que c'est la décision elle-même, dans sa totalité, qui doit être affichée, ce, contrairement à l'intention de l'auteur de l'avant-projet de décret.

Le but de clarification et de cohérence avec les dispositions relatives au recours serait plus adéquatement atteint par une modification, non pas de l'article 38, mais des dispositions relatives aux recours, de sorte que celles-ci se réfèrent au jour de l'affichage de l'avis visé à l'article 38, § 1^{er}, plutôt qu'au jour de l'affichage de la décision ⁽¹⁰⁾ ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Voir, à ce propos, l'article 40, § 2, alinéa 1^{er}, 3/, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

⁽¹¹⁾ Sur l'ambiguïté ici relevée, voir l'annexe à l'avis donné le 17 octobre 2006 sur le texte en projet par le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne.

Article 9

1. Contrairement à ce que laisse entendre la modification que l'article 9, 1/, de l'avant-projet de décret entend apporter à l'article 40, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, l'on ne peut pas, comme tel, considérer que dans le cas prévu à l'article 37, alinéa 1^{er} du même décret, le rapport de synthèse "tient lieu de décision".

En effet, l'article 37, alinéa 1^{er}, précité, ne prévoit pas, dans l'hypothèse qu'il vise ⁽¹²⁾, que "le rapport tient lieu de décision" mais que "la décision est censée être arrêtée aux conditions générales et sectorielles prévues à l'article 5 et aux conditions particulières éventuellement formulées dans le rapport de synthèse visé à l'article 32".

Aussi, dans le texte en projet, mieux vaut remplacer les mots "contre le rapport de synthèse tenant lieu de décision visé à l'article 37, alinéa 1^{er}" par les mots "contre la décision censée être arrêtée conformément à l'article 37, alinéa 1^{er}".

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour la modification que l'article 17, 1/, entend apporter à l'article 95, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999.

2. L'article 9, 9/, de l'avant-projet de décret entend modifier l'article 40, § 8, 2/, première phrase, du décret du 11 mars 1999, en y supprimant les mots "dans le délai prévu à l'article 35".

Le commentaire des articles justifie cette modification comme suit :

"L'article 40, § 8, prévoit que dans le cas de l'absence de décision en recours et à défaut de l'envoi de la décision prise en première instance dans le délai prévu à l'article 35 du décret du 11 mars 1999, le rapport de synthèse établi par le fonctionnaire compétent en recours fait office de décision. L'article 35 organise expressément l'envoi de la décision par l'autorité compétente, soit le collègue communal ou le fonctionnaire technique compétent en première instance.

⁽¹²⁾ À savoir, à défaut d'envoi de la décision statuant sur la demande de permis d'environnement dans le délai prévu à l'article 35, si le rapport de synthèse a été envoyé conformément à l'article 32 et s'il comporte un avis favorable du fonctionnaire technique et, le cas, échéant, des conditions particulières.

Cela signifie que l'article 37 du décret du 11 mars 1999, qui vise le régime applicable en cas d'absence de décision en première instance, ne s'applique pas à l'article 40. Dès lors, lorsque l'autorité compétente en première instance envoie sa décision hors délai, le rapport de synthèse établi en recours tient lieu de décision alors même qu'il existe une décision valablement prise en première instance, à savoir le rapport de synthèse établi conformément à l'article 37 du décret du 11 mars 1999. De même, l'article [40] prévoit qu'en l'absence de la décision prise par l'autorité compétente en 1^{ère} instance et du rapport de synthèse en recours, le permis est refusé alors même qu'il existe un rapport de synthèse en l^{ère} instance.

Il convient de supprimer la mention au point 2/ de l'article 40, § 8, "dans le délai prévu à l'article 35" afin de permettre la prise en compte du rapport de synthèse de l^{ère} instance valant décision (en cas de décision de première instance tardive)."

Le commentaire des articles ne permet cependant pas de comprendre très clairement le but poursuivi par l'auteur de l'avant-projet de décret lorsqu'il entend modifier l'article 40, § 8, 2/, première phrase, du décret du 11 mars 1999 précité, en y supprimant les mots "dans le délai prévu à l'article 35". Par ailleurs, indépendamment du commentaire des articles, la section de législation n'aperçoit pas la portée exacte de la modification envisagée.

Le Gouvernement est, en conséquence, invité à reformuler clairement son intention dans le commentaire des articles et à traduire correctement celle-ci dans l'article 40, § 8, du décret du 11 mars 1999 précité.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour la modification que l'article 17, 7/, b), entend apporter à l'article 95, § 8, 2/, première phrase, du décret du 11 mars 1999 .

Article 11

La disposition à l'examen entend modifier l'article 60 du décret du 11 mars 1999 précité, de sorte que le changement éventuel de l'exploitant d'un établissement soit notifié non seulement au fonctionnaire technique mais également au fonctionnaire délégué.

Une telle notification au fonctionnaire délégué n'a de sens que dans le cadre d'un permis unique, et non dans le cadre d'un seul permis d'environnement.

.../...

Or, la disposition à l'examen ne s'applique aux permis uniques que par le biais de l'article 97 du décret du 11 mars 1999 précité, qui rend applicable à de tels permis, notamment, le chapitre VIII de ce décret.

De l'accord de la déléguée du gouvernement, il serait plus adéquat de ne pas modifier l'article 60, applicable en premier ordre aux permis d'environnement, mais d'insérer une disposition nouvelle dans la section 6 du chapitre XI du décret du 11 mars 1999, section relative aux dispositions finales. Cette disposition nouvelle aurait pour objet de prévoir que la formalité visée à l'article 60, § 1^{er}, alinéa 3, du décret est, dans le cas d'un permis unique, également accomplie à l'égard du fonctionnaire délégué.

Article 12

L'article 12, 1/, de l'avant-projet de décret, entend modifier l'article 65, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 précité en insérant un alinéa nouveau entre les alinéas 5 et 6, rédigé comme suit :

"La suspension des délais d'enquête publique prévue à l'article 26, § 2, alinéa 1^{er}, a pour effet de proroger le délai imparti au fonctionnaire technique pour envoyer son avis à l'autorité compétente pour envoyer sa décision au demandeur."

Cette disposition doit être mise en relation avec les articles 52 et 56 d'un projet de décret relatif à la participation du public en matière d'environnement, soumis récemment pour avis à la section de législation du Conseil d'État ⁽¹³⁾. L'article 52 dudit projet entend abroger les articles 25 à 29 du décret du 11 mars 1999 précité et donc l'article 26, § 2, alinéa 1^{er}, auquel il est expressément renvoyé dans la disposition en projet présentement examinée. L'article 56 envisage pour sa part de modifier l'article 65, § 1^{er}, alinéa 5, du décret du 11 mars 1999 en y remplaçant les mots "aux articles 24 à 26, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 27 à 29" par les mots "selon les modalités définies au Livre I^{er} du Code de l'environnement".

⁽¹³⁾ Avis 41.834/4 donné le 12 février 2007 sur un avant-projet devenu le projet de décret "relatif à la participation du public en matière d'environnement" (Doc. Parl. wall., 2006-2007, n/ 595/1, voir spéc. obs. gén. C.II).

Le texte en projet sera revu afin d'assurer sa cohérence avec le projet de décret précité.

Article 13

1. La disposition à l'examen entend insérer dans le décret du 11 mars 1999 précité des dispositions nouvelles, étant les articles 76*bis*, *ter* et *quater*, en projet.

Ces dispositions nouvelles ont pour objet de mettre en place un système de communication d'informations par certains exploitants aux autorités régionales.

Les informations communiquées sont les "données environnementales", définies à l'article 1^{er}, 23/, en projet, du décret du 11 mars 1999 précité (article 2 de l'avant-projet de décret) comme étant "toute information relative aux émissions et aux transferts hors établissement ainsi que toute autre information figurant au formulaire déterminé par le Gouvernement".

Le Gouvernement est ainsi, à tout le moins en partie, chargé de définir les données environnementales qui devront être communiquées aux autorités de la Région wallonne. De même, il est chargé, par l'article 76*bis*, en projet, de déterminer quels seront les exploitants tenus de communiquer lesdites données aux autorités.

Selon le commentaire des articles, le système ainsi mis en place entend faire écho à des obligations imposées aux États membres par différents instruments de droit européen :

- la décision de la Commission du 17 juillet 2000 concernant la création d'un registre des émissions de polluants (EPER) conformément aux dispositions de l'article 15 de la directive 96/61/CE du Conseil relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (IPPC) (registre EPER);

- le règlement (CE) n/ 166/2006 du Parlement et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil (registre PRTR);
- le règlement (CE) n/ 850/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les polluants organiques persistants et modifiant la directive 79/117/CEE;
- le règlement (CE) n/ 2150/2002 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2002 relatif aux statistiques sur les déchets;
- la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau.

En réalité, les articles 76^{ter} et 76^{quater} en projet reproduisent presque mot pour mot certaines dispositions qui figuraient dans un projet d'arrêté du Gouvernement wallon soumis récemment pour avis à la section de législation du Conseil d'État, et sur lequel cette dernière s'est prononcée dans son avis 41.097/2/V donné le 11 septembre 2006.

Dans cet avis, la section de législation du Conseil d'État a souligné que, concrètement, le projet d'arrêté examiné entendait avant tout faire écho au règlement (CE) n/ 166/2006 relatif à la création du registre PRTR, lequel a pour objet de mettre en place un registre européen des rejets et des transferts de polluants, alimenté par les données récoltées et communiquées par les États membres.

À ce propos, dans son avis 41.097/2/V, la section de législation du Conseil d'État a relevé ce qui suit :

"Dans ce cadre, l'article 5 du règlement n/ 166/2006 impose aux exploitants des établissements où se déroulent une ou plusieurs activités énumérées à l'annexe I au-dessus des seuils de capacités applicables y spécifiés, de notifier différentes données chaque année à l'autorité compétente de l'État membre.

L'article 9 du règlement prévoit que l'exploitant de chaque établissement soumis aux exigences de notification énoncées à l'article 5 garantit la qualité des informations qu'il fournit.

Le même article charge pour leur part les autorités compétentes d'évaluer la qualité des données fournies par les exploitants en particulier sur les plans de l'exhaustivité, de la cohérence et de la crédibilité. Ce contrôle apparaît comme essentiel au regard de l'objectif poursuivi par le règlement européen, à savoir la création d'un registre PRTR européen fiable, accessible au public.

[...] Afin de répondre aux obligations et exigences imposées par le règlement n° 166/2006, en terme de notification des données par les exploitants et de contrôle de celles-ci par les autorités de la Région wallonne, l'auteur du projet a opté pour l'adoption d'un arrêté du Gouvernement wallon déterminant les conditions sectorielles applicables aux installations visées par le règlement européen, arrêté adopté sur la base du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, notamment les articles 4, 5, 7, 8 et 9 de ce décret.

Ainsi, les articles 1^{er} à 4 du texte en projet et ses annexes, qui constituent le coeur même du dispositif en projet [...], mettent en place un système de déclaration à effectuer annuellement par les exploitants concernés auprès de l'administration.

Il est prévu, comme l'impose le règlement européen, que les exploitants garantissent «la qualité des données environnementales» qu'ils fournissent à l'administration.

Par ailleurs, afin de garantir l'exhaustivité, la cohérence et la crédibilité des données transmises, toutes qualités requises par le règlement européen, le texte en projet autorise l'administration à modifier les données fournies par l'exploitant. Il fixe ensuite le délai dans lequel l'administration doit se prononcer et organise une procédure de recours au bénéfice de l'exploitant dont l'administration estime que les données ne sont pas d'une qualité suffisante. Au cours de cette procédure, intervient un expert choisi de commun accord sur une liste déterminée par le Ministre compétent et rémunéré pour moitié par l'exploitant et pour moitié par l'administration. L'administration statue sur le recours sur la base de l'avis remis par l'expert. À défaut de décision «dans les délais requis», les données transmises par l'exploitant sont considérées comme valides."

Les dispositions législatives à l'examen mettent en place un système identique à celui prévu dans le projet d'arrêté qui a fait l'objet de l'avis 41.097/V/2.

Elles font ainsi suite audit avis, dans lequel la section de législation du Conseil d'État avait conclu que le dispositif concerné ne pouvait être mis en place par le pouvoir exécutif et nécessitait l'intervention du législateur ⁽¹⁴⁾.

⁽¹⁴⁾ Compte tenu du caractère fondamental de l'observation relative au défaut de fondement légal, faite dans l'avis 41.097/2/V, la section de législation du Conseil d'État n'avait pas examiné plus avant le projet d'arrêté qui lui était soumis, notamment la question de sa conformité ou sa non-conformité au règlement (CE) n° 166/2006.

2. Ceci étant rappelé, le texte en projet appelle, au regard du règlement (CE) n/ 166/2006, les observations suivantes.

De manière générale, les articles 76^{ter} et 76^{quater} en projet imposent aux exploitants des obligations de recueil des informations, d'utilisation des meilleures informations possibles et de conservation des fichiers, qui manquent de précision au regard de l'article 5, §§ 3 à 5 du règlement (CE) n/ 166/2006.

Plus spécifiquement, le texte en projet ne fixe pas les règles relatives aux sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives, conformément à l'article 20, § 1^{er}, du même règlement.

3. Comme l'a rappelé la section de législation à plusieurs reprises, il n'appartient pas au décret d'accorder une délégation à un ministre ou de désigner une administration en particulier. C'est le Gouvernement qui doit, le cas échéant, déléguer ses pouvoirs (article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et régler le fonctionnement et l'organisation de ses services (article 87 de la même loi spéciale) ⁽¹⁵⁾.

⁽¹⁵⁾ Voir notamment les avis 35.945/2, donné le 27 octobre 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques (Doc. Cons. rég. wall., 2003/2004, n/ 631/1), 40.513/2, donné le 13 juin 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 27 octobre 2006 relatif aux recours dans l'Enseignement de Promotion sociale (Doc. Parl. C. fr., 2005/2006, n/ 296/1), 40.554/4, donné le 19 juin 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 20 juillet 2006 modifiant le décret du 20 décembre 2001 relatif à la promotion de la santé à l'école et le décret du 16 mai 2002 relatif à la promotion de la santé dans l'enseignement supérieur hors universités (Doc. Parl. C. fr., 2005/2006, n/ 288/1) et 40.847/1/V, donné le 25 juillet 2006, sur un projet d'arrêté royal "autorisant l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés à procéder au paiement des prestations familiales dues au personnel statutaire de Belgocontrol et fixant les frais d'administration découlant de ce paiement ainsi que les modalités de révision éventuelle".

4. L'article 76^{quater}, § 3, en projet, prévoit, par ailleurs, l'intervention d'un expert qui sera d'office rémunéré pour moitié par l'exploitant, et ce quelle que soit l'issue de la procédure.

Comme l'a relevé la section de législation du Conseil d'État dans son avis 41.097/2/V précité, une telle charge est constitutive d'un impôt. Conformément à l'article 170, § 2, de la Constitution, il appartient en conséquence au décret non seulement d'établir le principe même de l'impôt, mais également d'en fixer les éléments essentiels.

Le Gouvernement doit également être à même de justifier que la moitié de la rémunération de l'expert soit mise d'office à charge de l'exploitant et ce, quelles que soient par ailleurs les conclusions de l'expertise.

5. L'article 13 de l'avant-projet de décret doit être revu à la lumière des observations qui précèdent.

Article 21

L'article 21, alinéa 1^{er}, dispose comme suit :

"Les demandes de permis introduites avant l'entrée en vigueur du présent décret ainsi que les recours administratifs y relatifs sont traités selon les règles en vigueur au jour de l'introduction de la demande."

Interprétée en ce sens que cette disposition vise tant les règles de procédure que les règles de fond, elle est sujette à critique au regard du droit européen.

En effet, plusieurs dispositions du texte en projet entendent assurer la transposition partielle de la directive 96/61/CE.

Dès lors que plusieurs dispositions de l'avant- projet de décret entendent assurer la transposition conforme de cette directive, dont le délai de transposition est expiré ⁽¹⁶⁾, il ne peut être admis qu'elles ne soient pas d'application aux demandes de permis introduites avant l'entrée en vigueur du décret en projet.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

⁽¹⁶⁾ Le délai de transposition de la directive originale a expiré le 30 octobre 1999; les délais de transposition des deux directives qui l'ont modifiée ont expiré respectivement le 25 juin 2005 (directive 2003/35/CE) et le 31 décembre 2003 (directive 2003/87/CE).

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE