FP

ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 43.796/4
DU 5 DÉCEMBRE 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 8 novembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant exécution du décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement", a donné 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 ci-après.

Préambule

1. Il convient, au préambule, de viser toutes les dispositions de nature législative qui procurent un fondement légal au projet d'arrêté.

Outre le décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement, les dispositions suivantes doivent, à cet égard, être mentionnées :

1/ les articles D.5-1, D.29-5, § 4, D.29-6, D.29-7, § 3, D.29-11, D.29-20, D.29-22, § 3, alinéa 1er, 2/, D.44, D.48, alinéa 6, et D.57 du livre Ier du Code de l'environnement;

2/ les articles D.172 et D.175 du livre II du Code de l'environnement;

3/ les articles 31 et 32 de la loi du 19 décembre 1854 contenant le Code forestier;

4/ l'article 6 de l'arrêté royal n/ 83 du 28 novembre 1939 relatif à la recherche et à l'exploitation des roches bitumineuses, du pétrole et des gaz combustibles;

5/ l'article 19 de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables;

6/ l'article 23 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature;

7/ l'article 4, § 5, du décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation de terrils;

8/ l'article 4, § 1er, du décret du 16 juillet 1985 relatif aux parcs naturels;

9/ les articles 12 et 32 du décret du 7 juillet 1988 sur les mines;

10/ l'article 24, § 2, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets;

11/ les articles 24, 65, § 1er, et 90 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement;

12/ l'article 6 du décret du 4 juillet 2002 sur les carrières et modifiant certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Le préambule sera revu en conséquence.

2. Il ressort de la note au Gouvernement wallon, et il a été confirmé par le fonctionnaire désigné pour donner des explications au Conseil d'État, que le Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature n'a pu communiquer l'avis qui lui était demandé sur le projet d'arrêté dans le délai de deux mois fixé par l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 18 octobre 1990 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature.

Selon l'article 53, § 2, seconde phrase, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, si l'avis de ce conseil n'est pas remis dans le délai imparti, "il est réputé favorable".

Aussi, dans le préambule, il convient de viser, non pas "la délibération du 17 juillet 2007 du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature", mais "l'avis du Conseil supérieur wallon de la conservation de la nature, réputé favorable en vertu de l'article 53, § 2, seconde phrase, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature".

3. Le préambule doit être complété par le visa de l'avis de l'inspecteur des finances, qui a été donné le 25 juin 2007, et celui de l'accord du Ministre du Budget, qui a été donné le 27 juin 2007.

Dispositif

Articles 2 et 3

Dans la phrase liminaire de ces articles, les mots "de la partie réglementaire" doivent être insérés entre les mots "de la partie III" et "du livre Ier"".

Article 3
Article R.41-3 en projet

L'alinéa 1er fait courir le délai dans lequel organiser la réunion d'information à partir du début de l'affichage auquel procède le collège communal en vertu de l'alinéa 4 de l'article D.29-5, § 2, du livre Ier du Code de l'environnement.

Or, il résulte de l'alinéa 1er de l'article D.29-5, § 2, que la date de la réunion d'information est déjà annoncée dans l'avis que le demandeur est chargé de publier.

Il convient donc de faire courir le délai dans lequel organiser la réunion d'information à partir de la publication que prescrit l'alinéa 1er de l'article D.29-5, § 2.

Article R.41-4 en projet

Dans la première phrase, pour se conformer à l'article D.29-5, § 4, 4/, du livre Ier du Code de l'environnement, il convient de remplacer les mots "émettre ses observations et suggestions" par les mots "émettre ses observations, suggestions et demandes de mise en évidence de points particuliers concernant le projet ainsi que présenter les alternatives techniques pouvant raisonnablement être envisagées par le demandeur afin qu'il en soit tenu compte lors de la réalisation de l'étude d'incidences".

Article R.41-5 en projet

Compte tenu de l'observation formulée sous l'article 6 du projet, il convient de remplacer les mots "annexe IVbis" par les mots "annexe IV".

Articles R.41-8 et R.41-9 en projet

1. Le texte de l'article R.41-8 en projet doit préciser qu'il s'applique à l'hypothèse où sont communiquées des informations relatives à un plan ou un programme. Dans la phrase liminaire, il convient de même de remplacer les mots "au paragraphe 2 de" par la préposition "à".

2. À l'article R.41-8, alinéa 1er, 1/, et à l'article R.41-9, § 3, alinéa 1er, 1/, en projet, c'est seulement moyennant diverses précisions et adaptations qu'il peut être renvoyé aux dispositions du titre III de la partie III de la partie décrétale du livre Ier du Code de l'environnement.

Ainsi, pour ne prendre que deux exemples :

a) en tant que telle, la classification en catégories des plans, programmes et projets, qu'établit l'article D.29-1 du livre Ier du Code de l'environnement, ne s'applique pas à des plans, programmes et projets situés en dehors du territoire de la Région wallonne;

b) ou encore, l'article D.29-4, alinéa 2, du même livre, qui, dans les cas qu'il vise, charge "l'instance chargée d'apprécier le caractère complet de la demande" de déterminer les communes dans lesquelles une enquête publique doit être réalisée, ne peut, comme tel, s'appliquer à des projets situés en dehors du territoire de la Région wallonne.

Le texte sera revu en conséquence.

3. Mieux vaut rédiger comme suit la phrase introductive de l'article R.41-9, § 3, alinéa 1er, en projet :

"Lorsque le Gouvernement reçoit, à propos d'un projet, des informations visées à l'article D.29-11, § 2, il les transmet :".

4. L'alinéa 2 de l'article R.41-9, § 3,en projet est ainsi rédigé que seules les autorités communales pourraient donner leur avis au Gouvernement.

Or, pour assurer la transposition de l'article 7, § 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 - lequel prévoit l'obligation de prendre l'avis des "autorités visées à l'article 6, paragraphe 1", c'est-à-dire d'autorités "susceptibles d'être concernées par le projet, en raison de leurs responsabilités spécifiques en matière d'environnement" -, il importe que le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable puisse également donner son avis.

Le texte sera revu en conséquence (1).

Article R.41-11 en projet

1. L'article en projet tend à donner exécution à l'article D.29-22, § 3, alinéa 1er, 2/, du livre Ier du Code de l'environnement.

Il résulte de la phrase introductive de l'alinéa 1er de l'article D.29-22, § 3, que cette disposition s'applique aux plans et aux programmes de catégorie B et aux projets de catégorie B ou C.

(1) La section de législation du Conseil d'État a fait une observation analogue dans l'avis 37.291/4, donné le 23 juin 2004 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 mars 2005 relatif au livre Ier du Code de l'environnement.

Aussi, dans le texte en projet :

a) d'une part, il y a lieu d'omettre les mots "visés par l'article D.29-1, § 3 et § 4, a";

b) d'autre part, mieux vaut remplacer les mots "visé par l'article D.29-1, § 4, b, et § 5" par les mots "de catégorie B ou C".

2. L'article D.29-22, § 3, alinéa 1er, 2/, du livre Ier du Code de l'environnement charge le Gouvernement de désigner les instances auxquelles notifier la décision, la déclaration ou la mesure que vise le texte.

Il incombe au Gouvernement de désigner lui-même ces instances dans une disposition de caractère général.

Contrairement à ce que prévoit le texte en projet, le Gouvernement ne peut donner à l'autorité compétente pour adopter le plan ou le programme ou statuer sur la demande d'autorisation d'un projet, le pouvoir de désigner lesdites instances cas par cas.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

Articles R.41-12 à R.41-16 en projet

1. Les dispositions à l'examen tendent à régler l'octroi des subventions que prévoit l'article D.5-1, § 3, du livre Ier du Code de l'environnement, "lorsqu'une commune ou plusieurs communes limitrophes ou une association de communes en font la demande pour l'engagement ou le maintien de l'engagement d'un conseiller en environnement".

Le paragraphe 1er de l'article D.5-1 du livre Ier du Code de l'environnement détermine comme suit les missions du conseiller en environnement : "celui-ci est une personne de contact et d'information pour la population sur toutes les questions relatives à la protection de l'environnement", et en outre, "dans le cadre des mécanismes de participation du public à l'élaboration de plans et programmes relatifs à l'environnement et au processus décisionnel concernant des projets, le conseiller en environnement assume les tâches qui lui sont confiées par le présent code".

A priori, c'est uniquement en vue de permettre l'accomplissement des missions qui viennent d'être indiquées que le Gouvernement peut, en se fondant sur l'article D.5-1 du livre I^er^ du Code de l'environnement, régler l'octroi des subventions que prévoit le paragraphe 3 de cette disposition.

L'article R.41-12 en projet s'inscrit dans cette perspective lorsqu'il prévoit que le conseiller en environnement veille à "créer un dialogue avec la population en vue d'assurer la promotion et la mise en oeuvre de toute mesure favorable à l'environnement".

Il n'en va par contre pas de même quand il suggère d'imposer aux bénéficiaires des subventions l'obligation de "disposer d'un agenda 21 local dans les trois ans suivant la décision d'octroi de la subvention", ainsi que celle de charger le conseiller en environnement de "coordonner les diverses planifications environnementales mises en place au sein de la commune, en ce compris l'agenda 21 local" et de "gérer les dossiers environnementaux en cours dans la commune et constituer un relais dans leur gestion transversale". En prévoyant de telles dispositions, le projet d'arrêté excède très largement le cadre de l'accomplissement des missions du conseiller en environnement, telles que les définit le paragraphe 1^er^ de l'article D.5-1 du livre I^er^ du Code de l'environnement.

En l'état actuel de la législation, le Gouvernement peut, certes, étendre un peu au-delà de ce cadre les missions des conseillers en environnement - en tout cas de ceux d'entre eux qui sont engagés par des communes - en combinant le pouvoir qu'il détient de régler l'octroi des subventions prévues par l'article D.5-1, § 3, du livre I^er^ du Code de l'environnement, avec le pouvoir que lui confère l'article D.48, alinéa 6, du même livre de déterminer les conditions d'octroi d'un subside aux communes qui élaborent un plan communal de l'environnement et de développement de la nature. En effet, le Gouvernement peut, au titre d'une condition d'octroi de ce subside, prévoir l'obligation pour les communes d'associer un ou plusieurs conseillers en environnement à la réalisation du plan communal de l'environnement et de développement de la nature, ce qui va au-delà des missions du conseiller en environnement, telles que les définit le paragraphe 1^er^ de l'article D.5-1 du livre I^er^ du Code de l'environnement. Mais, si l'article D.48, alinéa 6, autorise le Gouvernement à accorder une subvention à une commune qui recourt aux services d'un ou de plusieurs conseillers en environnement, c'est uniquement dans la mesure où ceux-ci sont associés à la réalisation du plan communal de

l'environnement et de développement de la nature [2], et non pas aux diverses fins précitées que prévoit l'article R.41-12 en projet.

De surcroît, en ce qui concerne l'"agenda 21 local" dont le texte en projet fait état, force est de constater que, pour l'heure, aucune disposition en droit wallon n'en détermine le contenu, ni le régime. La note au Gouvernement wallon annonce la préparation d'un décret en la matière. Il est donc de toute façon prématuré, actuellement, de faire état de l'"agenda 21 local" dans des dispositions de portée normative.

En conclusion, l'article R.41-12 en projet est dépourvu de fondement légal en tant qu'il envisage d'imposer aux bénéficiaires des subventions l'obligation de "disposer d'un agenda 21 local dans les trois ans suivant la décision d'octroi de la subvention", ainsi que celle d'assigner au conseiller en environnement des missions consistant à "coordonner les diverses planifications environnementales mises en place au sein de la commune, en ce compris l'agenda 21 local" et à "gérer les dossiers environnementaux en cours dans la commune et constituer un relais dans leur gestion transversale".

En conséquence, l'article R.41-16, alinéa 3, est également dépourvu de fondement légal, en tant qu'il prévoit que le rapport d'activités du conseiller en environnement porte sur ces matières [3].

2. L'article R.41-12, 4/, en projet doit être complété pour fixer à tout le moins les éléments essentiels du régime de reconnaissance des centres de formation en environnement et développement durable que vise le texte.

---

(2) Voir sur ce point, à propos de l'article 18*bis*, alinéa 6, du décret du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable, dont le contenu forme désormais l'article D.48, alinéa 6, du livre I[er] du Code de l'environnement, l'avis 30.899/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 27 novembre 2000 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'octroi d'une prime aux communes qui créent un ou plusieurs emploi(s) de conseiller en environnement.

(3) Ce qui est tout particulièrement le cas au 1/, au 2/ et au 3/ de cette disposition.

3. Plusieurs dispositions figurant aux articles R.41-13, R.41-15 et R.41-16 en projet envisagent uniquement l'hypothèse où ce sont des communes qui introduisent une demande de subvention ou bénéficient d'une subvention.

Or, il résulte de l'article R.41-12, 1/, en projet qu'il se peut aussi qu'une association de communes introduise une telle demande ou bénéficie d'une subvention.

Les articles R.41-13, R.41-15 et R.41-16 en projet seront complétés en conséquence.

4. À lire l'article R.41-12, 3/, en projet, le fait d'avoir suivi la formation et l'initiation que prévoit cette disposition est une condition d'octroi de la subvention pour l'engagement ou le maintien de l'engagement de tout conseiller en environnement, qu'il soit titulaire d'un diplôme universitaire ou de l'enseignement supérieur de type long ou qu'il dispose d'une expérience professionnelle en environnement de cinq ans minimum.

Aussi, à l'article R.41-13, alinéa 2, 2/, en projet, il serait logique d'exiger que soient produits dans tout dossier de demande de subvention les documents attestant que cette condition est remplie.

5. En vertu de l'article R.41-12, 4/, en projet, le conseiller en environnement est tenu de suivre chaque année une formation assurée par un centre de formation en environnement et développement durable reconnu par le ministre.

Aussi, à l'article R. 41-16 en projet, il serait logique d'imposer que, parmi les documents à produire pour bénéficier du paiement du solde de la subvention pour une année déterminée, figure un document attestant que cette obligation a été respectée.

Article 4

La consultation dont fait état la disposition à l'examen est prévue uniquement par l'article D.42, et non pas par l'article D.41 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Aussi, les mots "aux articles D.41 et D.42" seront remplacés par les mots "à l'article D.42".

Article 6

Il résulte de la disposition à l'examen qu'il incombe aussi au Gouvernement, d'une part, de faire disparaître de l'ordonnancement juridique l'annexe IV actuelle de la partie réglementaire du livre I[er] du Code de l'environnement [(4)] et, d'autre part, d'adapter l'article R.45 du même livre.

Le projet d'arrêté sera complété en conséquence.

Article 12

1. Compte tenu des observations formulées sous les articles R.45-5 en projet et 6 du projet, l'article 12 doit être rédigé comme suit :

"Art. 12. Dans la partie réglementaire du livre I[er] du Code de l'Environnement, l'annexe IV est remplacée par le texte suivant :

«Annexe IV. - [... la suite comme au projet]»."

2. Au 4/, troisième tiret, de l'annexe IV*bis* en projet, devenant l'annexe IV en projet, les mots "évaluation des" seront remplacés par les mots "étude d'".

Article 13

Il ressort de la note au Gouvernement wallon que l'intention des auteurs du texte, en adoptant l'article en projet, consiste à permettre à la Région wallonne de se conformer à l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du

(4) Il est renvoyé à l'observation n/ 1 formulée sous l'article 12.

Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, en tant que cette disposition de droit communautaire précise, dans la définition qu'elle donne de la notion de "plans et programmes" au sens de la directive 2001/42/CE, que cette notion inclut "les plans et programmes cofinancés par la Communauté européenne".

Le procédé qui est utilisé à cette fin - compléter l'annexe V de la partie réglementaire du livre I^{er} du Code de l'environnement par un point 22 faisant mention des plans et programmes cofinancés par l'Union européenne - est dénué de pertinence.

En effet, l'annexe V de la partie réglementaire du livre I^{er} du Code de l'environnement a pour objet, non pas de définir la notion de "plans et programmes" en vue de transposer l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE, mais d'établir la liste I des plans et programmes dont fait état l'article D.53, § 1er, alinéa 1er, du livre I^{er} du Code de l'environnement, laquelle disposition a vocation à transposer l'article 3, § 2, de la même directive.

Dans le livre I^{er} du Code de l'environnement, c'est une autre disposition - en l'occurrence l'article D.6, 13/ - qui tend à transposer l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE.

C'est donc par le biais d'une modification de cette disposition que peut se réaliser la volonté de la Région wallonne d'apporter expressément en droit régional wallon la précision que fournit l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE à propos des plans et programmes cofinancés par la Communauté européenne.

Mais ceci requiert l'intervention du législateur.

Ceci étant, il convient de souligner que la définition des "plans et programmes" que donne l'article D.6, 13/, du livre I^{er} du Code de l'environnement est suffisamment large pour couvrir, notamment, les plans et programmes cofinancés par la Communauté européenne. Il n'est donc pas nécessaire de compléter expressément l'ordonnancement juridique en vigueur pour qu'il puisse être considéré que l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE est correctement transposé sur ce point en droit régional wallon.

En tout état de cause, l'article 13 doit être omis.

Articles 17 et 22

Il résulte de ces deux dispositions que les procédures de participation du public auxquelles elles se rapportent n'ont lieu qu'après la consultation d'autres organes, en l'occurrence le collège provincial dans l'hypothèse visée par l'article 17 et le conseil supérieur wallon de la conservation de la nature dans l'hypothèse visée par l'article 22.

Une telle solution est contraire à l'article 6, § 4, de 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, auquel renvoie l'article 7 de cette convention en ce qui concerne - comme tel est le cas en l'espèce - la participation du public à l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement.

En effet, l'article 6, § 4, de la Convention d'Aarhus est rédigé dans les termes suivants :

> "Chaque Partie prend des dispositions pour que la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence."

Les dispositions à l'examen seront revues en conséquence [(5)].

Article 19

Le mot "communique" sera précédé du mot "commune".

---

(5) Cette observation s'inspire d'une observation analogue faite dans l'avis 42.503/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 25 avril 2007 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 20 septembre 2007 modifiant les articles 1er, 4, 25, 33, 34, 42, 43, 44, 46, 49, 51, 52, 58, 61, 62, 127, 175 et 181 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et y insérant l'article 42*bis*, et modifiant les articles 1er, 4 et 10 du décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques et y insérant les articles 1er*bis*, 1er*ter*, 2*bis* et 9*bis* (Doc. Parl. wall., 2006-2007, n/ 611/1, p. 66).

Articles 28 et 32

1. Dans la phrase liminaire, il y a lieu de remplacer les mots "de l'arrêté du 29 juillet 1993 relatif à la valorisation des terrils" par les mots "du même arrêté".

2. Le mot "généraux" sera remplacé par le mot "régionaux".

Articles 45 et 46

Les modifications que ces articles envisagent d'apporter à l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 1999 relatif à l'établissement et au financement des plans communaux d'environnement et de développement de la nature sont étroitement liées aux dispositions qui, selon l'article 3 du projet d'arrêté, sont appelées à former les articles R.41-12 à R.41-16 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Il est donc renvoyé aux observations faites à propos de ces dispositions, en particulier à l'observation n/ 1.

Article 55

L'annexe X en projet prévoit que des explications techniques sur le projet peuvent être obtenues auprès du demandeur, du fonctionnaire technique et, lorsqu'il s'agit d'un permis unique, du fonctionnaire délégué.

Or, en vertu de l'article D.29-17 du livre I^{er} du Code de l'environnement, les explications relatives à un projet peuvent être obtenues auprès du conseiller en environnement ou, à défaut, auprès du collège communal ou de l'agent communal délégué à cet effet.

Le texte à l'examen sera revu en conséquence.

Article 58

Il y a lieu d'écrire les articles "95 septies" et "95 nonies".

Article 61

Il convient de viser "le décret du 31 mai 2007" et non celui du "7 juin 2007".

Article 62

La disposition à l'examen revient, en substance, à prévoir que le décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement ne s'applique pas, pour reprendre les termes qu'elle utilise, aux "procédures en cours relatives à l'adoption d'un plan ou d'un programme ou à l'octroi d'une autorisation pour un projet visé à l'article D.29-1 du livre I^{er} du Code de l'environnement".

Une telle disposition n'est pas au pouvoir du Gouvernement : à défaut d'y être habilité, celui-ci ne peut, en effet, fixer de disposition transitoire se rapportant à l'application de textes de nature législative.

Au demeurant, on relève que le décret du 31 mai 2007 a en partie réglé lui-même cette question, en prévoyant, en son article 62, que "les procédures d'adoption d'actes concernant des projets, initiées avant l'entrée en vigueur du présent décret, sont régies par les textes en vigueur au jour où la procédure a été initiée".

La disposition à l'examen sera donc omise.

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 M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT Ph. HANSE