

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.900/4
DU 12 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 7 décembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux plans de réhabilitation", a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"[...] compte tenu de l'urgence motivée par la nécessité de disposer à compter du 1^{er} janvier 2008, date d'entrée en vigueur du décret fiscal du 22 mars 2007, d'une procédure d'instruction des plans de réhabilitation prévus à l'article 35, § 2, second alinéa, de ce décret."

*

* *

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

I. Comme le font apparaître la note au Gouvernement wallon ainsi que le préambule, le projet d'arrêté entend exécuter l'article 35, § 2, du décret fiscal du 22 mars 2007 favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne et portant modification du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ L'arrêté en projet tend ainsi à remplacer l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 juin 1993 portant exécution de l'article 7, § 3, du décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne. L'article 19 du projet prévoit expressément l'abrogation de cet arrêté. L'attention des auteurs du projet est toutefois attirée sur ce que cette abrogation est déjà prévue par l'article 15 d'un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du 16 novembre 2000 portant exécution du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes, sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné le 19 novembre 2007, l'avis 43.739/2.

En son état actuel, cette disposition, qui est relative à la taxe sur la détention de déchets, comporte deux alinéas, rédigés comme suit :

"La taxe n'est pas due si un plan de réhabilitation, au sens des dispositions du décret du 27 juin 1996 (relatif aux déchets), a été introduit et a été déclaré recevable, à moins qu'il ne soit pas exécuté selon ses prescriptions, ou si la présence de déchets est imputable à un tiers taxé par ailleurs pour l'abandon de déchets sur le lieu considéré.

Le plan de réhabilitation approuvé selon les modalités fixées par le Gouvernement vaut permis d'environnement, permis d'urbanisme, permis unique, déclaration ou enregistrement."

La note au Gouvernement wallon fait toutefois état d'une proposition de décret, déposée par M. Meureau et consorts, tendant notamment à remplacer l'alinéa 1^{er} de l'article 35, § 2, du décret du 22 mars 2007 par deux alinéas rédigés de la manière suivante :

"La taxe n'est pas due pour autant qu'une des conditions suivantes soit remplie :

1/ la présence de déchets est imputable à un tiers taxé par ailleurs pour l'abandon de déchets sur le lieu considéré;

2/ un plan de réhabilitation a été introduit et a été déclaré recevable, à moins qu'il ne soit pas exécuté selon les prescriptions arrêtées par l'autorité compétente, et un cautionnement a été, le cas échéant, constitué pour garantir les frais d'exécution du plan de réhabilitation.

La réhabilitation consiste en la réalisation de toute opération d'élimination des déchets ou de remise en état des lieux ou, en cas d'impossibilité technique ou de danger, en l'adoption de toute mesure destinée à préserver l'environnement et la santé humaine de façon durable" ⁽²⁾.

Cette proposition a été adoptée en commission le 4 décembre 2007, et, selon les informations communiquées par la déléguée du ministre, elle sera soumise au vote en séance plénière du Parlement wallon le 18 ou le 19 décembre.

⁽²⁾ Article 3 de la proposition de décret modifiant le décret fiscal du 22 mars 2007 favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne et portant modification du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes, déposée par M. Meureau et consorts (Doc. Parl. wall., 2007-2008, n° 675/1).

Par ailleurs, le préambule du projet d'arrêté vise également les articles 42 et 47 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets. Ces dispositions prévoient qu'en cas de danger mettant en péril l'homme ou l'environnement (hypothèse de l'article 42) ou dans certains cas d'infraction au décret du 27 juin 1996 (hypothèse de l'article 47), le bourgmestre ou l'administration impose, selon le cas, au détenteur des déchets ou au contrevenant, l'obligation d'introduire un plan de réhabilitation et, le cas échéant, de fournir, au bénéfice de l'Office wallon des déchets, une sûreté suivant l'une des modalités prévues à l'article 55 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement afin de garantir la remise en état. L'article 42, § 1^{er}, charge le Gouvernement de déterminer les modalités selon lesquelles est approuvé le plan de réhabilitation qu'il prévoit. De son côté, l'article 47, § 2, donne au Gouvernement le pouvoir de déterminer les modalités d'établissement, d'approbation et de réalisation des plans de réhabilitation auxquels il se rapporte. Les deux articles prévoient aussi que le plan de réhabilitation approuvé vaut permis d'environnement ⁽³⁾ et permis d'urbanisme.

Au bénéfice de ces précisions, il y a lieu d'observer ce qui suit :

1. La section de législation n'aperçoit pas clairement si, par l'arrêté en projet, le Gouvernement entend seulement donner exécution à l'article 35, § 2, du décret du 22 mars 2007, ou s'il veut aussi mettre en oeuvre le pouvoir réglementaire que lui attribuent les articles 42, § 1^{er}, et 47, § 2, du décret du 27 juin 1996.

L'article 2 du projet d'arrêté, qui fait uniquement état du plan de réhabilitation visé à l'article 35, § 2, du décret du 22 mars 2007, et la mention, dans de nombreuses dispositions en projet, d'obligations imposées au seul "redevable" - lequel terme désigne, selon l'article 1^{er}, 3/, le redevable visé à l'article 36 du décret du 22 mars 2007 -, conduisent à penser qu'il faut retenir la première branche de l'alternative.

Cependant, d'autres éléments incitent plutôt à croire que le Gouvernement souhaite aussi exécuter les articles 42, § 1^{er}, et 47, § 2, du décret du 27 juin 1996 : ainsi en va-t-il, d'une part, du visa de ces dispositions dans le préambule et, d'autre part, de la

⁽³⁾ L'article 47, § 2, fait état de "l'autorisation de gestion au sens du présent décret". Depuis l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, il s'agit désormais du permis d'environnement requis pour l'implantation et l'exploitation d'une installation intervenant dans la gestion de déchets.

mention, à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1/, du "contrevenant" et du "détenteur des déchets", que les articles 42 et 47 du décret du 27 juin 1996 désignent comme étant les personnes à qui incombe l'obligation d'introduire le plan de réhabilitation prévu par ces dispositions.

Outre le fait qu'elle nuit à la compréhension de l'objet même du projet d'arrêté, cette incertitude a aussi des incidences quant à l'examen de la légalité de celui-ci.

Ainsi, si le projet d'arrêté doit être considéré comme donnant exécution à l'article 42, § 1^{er}, du décret du 27 juin 1996, il requiert, conformément à l'article 33, § 2, du même décret, l'avis de la commission consultative en matière de déchets ⁽⁴⁾. Or, il ne ressort pas du dossier que cette formalité aurait, en l'espèce, été accomplie.

Par ailleurs, la question de savoir si le Gouvernement a le pouvoir de prendre les articles 12 à 15 du projet d'arrêté, qui fixent des règles relatives au contrôle et à l'exécution des plans de réhabilitation, reçoit une réponse différente suivant que l'on a égard à l'article 42 du décret du 27 juin 1996, à l'article 47 du même décret, ou à l'article 35 du décret du 22 mars 2007. En effet, les dispositions que prévoient les articles 12 à 15 en projet n'entrent pas dans les prévisions des habilitations que donnent au Gouvernement l'article 42, § 1^{er}, du décret du 27 juin 1996 et l'article 35, § 2, du décret du 22 mars 2007, ces habilitations étant limitées aux modalités d'approbation des plans de réhabilitation. Par contre, on peut considérer qu'elles relèvent du pouvoir que l'article 47, § 2, du décret du 27 juin 1996 attribue au Gouvernement de déterminer les modalités de réalisation des plans de réhabilitation ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ L'article 33, § 2, du décret du 27 juin 1996 impose l'obligation de soumettre à l'avis de la commission tous les projets d'arrêtés réglementaires pris en vertu de ce décret, à l'exception des arrêtés d'exécution des chapitres V et X. S'il en résulte qu'un arrêté d'exécution de l'article 47, lequel article figure au chapitre X du décret, ne doit pas être précédé de l'avis de la commission, il n'en va pas de même d'un arrêté d'exécution de l'article 42, ce dernier article figurant au chapitre VIII du décret.

⁽⁵⁾ Toutefois, en ce qui concerne l'article 14, il conviendrait, pour se conformer à l'article 47, § 3, du décret du 27 juin 1996, de prévoir que la décision de faire procéder à l'exécution du plan peut être prise, non seulement par le ministre, mais aussi par le bourgmestre.

2. En outre, il n'apparaît pas clairement non plus si, par l'arrêté en projet, le Gouvernement entend donner exécution à la version actuelle du texte de l'article 35, § 2, du décret du 22 mars 2007, ou à celle qui résulterait de la modification que la proposition de décret déposée par M. Meureau et consorts envisage d'y apporter.

Cette incertitude est étroitement liée à celle qui vient d'être évoquée.

En effet :

a) En l'état actuel du texte de l'article 35, § 2, du décret du 22 mars 2007, le Gouvernement ne peut faire autre chose que de donner exécution en même temps à cette disposition et aux articles 42 et 47 du décret du 27 juin 1996.

La raison en est que, lorsqu'elle fait mention du "plan de réhabilitation", la version actuelle du texte de l'article 35, § 2, du décret du 22 mars 2007 précise que cette notion est à entendre "au sens des dispositions du décret du 27 juin 1996", ce qui renvoie, en réalité, aux articles 42 et 47 de ce dernier décret.

En conséquence :

- d'une part, un plan de réhabilitation au sens de l'article 35, § 2, du décret du 22 mars 2007 n'est alors rien d'autre qu'un plan de réhabilitation visé par l'article 42 ou par l'article 47 du décret du 27 juin 1996;
- et, d'autre part, l'habilitation que l'article 35, § 2, du décret du 22 mars 2007 donne au Gouvernement de fixer les modalités d'approbation du plan de réhabilitation se confond avec les habilitations que lui confèrent les articles 42, § 1^{er}, et 47, § 2, du décret du 27 juin 1996.

b) Par contre, à suivre le texte par lequel la proposition de décret déposée par M. Meureau et consorts envisage de remplacer l'article 35, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 22 mars 2007, la solution est très différente.

En effet, ce texte supprime le renvoi au décret du 27 juin 1996, en manière telle que :

- d'une part, les plans de réhabilitation visés par l'article 35, § 2, du décret du 22 mars 2007 ne coïncideraient plus - ou plus nécessairement - avec ceux visés par les articles 42 et 47 du décret du 27 juin 1996;
- et, d'autre part, le Gouvernement pourrait mettre en œuvre distinctement les habilitations que lui donnent ces diverses dispositions.

3. Dans ces conditions, force est de constater que le projet d'arrêté est, pour l'heure, empreint de profondes incertitudes.

En l'état actuel des textes, tel que rappelé ci-avant, l'arrêté en projet doit être, en toute hypothèse, fondamentalement revu de manière à donner une exécution complète aux diverses dispositions législatives visées au préambule de l'arrêté et à tenir compte, d'une part, des observations qui ont été formulées ci-avant et, d'autre part, des observations qui sont formulées au point II du présent avis.

De manière plus fondamentale se pose la question de savoir quel sort connaîtra la proposition de décret déposée par M. Meureau et consorts. La section de législation ne peut préjuger de l'issue de cette proposition : il se peut que soit adopté le texte par lequel la proposition envisage de modifier l'article 35, § 2, du décret du 22 mars 2007; il se peut aussi que la proposition de décret soit adoptée moyennant des amendements ou que l'article 35, § 2, du décret du 22 mars 2007 fasse l'objet d'autres modifications que celle suggérée dans la proposition; il se peut encore qu'aucune modification ne soit apportée au texte actuel de l'article 35, § 2, du décret du 22 mars 2007.

Il n'est donc, en l'état du dossier, pas possible d'examiner le projet d'arrêté en pleine connaissance de cause.

II. Quelles que soient celles des options retenues deux importantes observations peuvent être faites au sujet du projet d'arrêté :

1. Dans un avant-projet de décret récemment soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État - en l'occurrence l'avant-projet de décret relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement -, figurait une disposition rédigée comme suit :

"Le plan de remise en état ou de réhabilitation approuvé selon les modalités déterminées par le Gouvernement vaut, s'il échet, permis d'environnement, permis d'urbanisme, déclaration, déclaration urbanistique préalable, autorisation de gestion des déchets ou enregistrement. Le Gouvernement peut déterminer les modalités d'établissement, d'approbation et de réalisation des plans précités."

Après avoir relevé que l'habilitation donnée au Gouvernement de déterminer les modalités d'établissement, d'approbation et de réalisation des plans de remise en état ou de réhabilitation était excessivement large et qu'il n'était pas possible de donner un avis suffisamment éclairé sur l'admissibilité d'un tel régime sans connaître le contenu des règles régissant l'établissement, l'approbation et la réalisation des plans de remise en état ou de réhabilitation, la section de législation a fait l'observation suivante :

"[...] l'attention des auteurs de l'avant-projet de décret est attirée sur le fait que, dès lors qu'il est prévu qu'un plan de remise en état ou de réhabilitation approuvé en vertu de la disposition à l'examen «vaut» permis, déclaration ou enregistrement prévu par d'autres législations, il importe que le dispositif à mettre en place respecte, tout particulièrement, le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi et l'obligation de standstill qu'implique l'article 23 de la Constitution.

En outre, il convient de ne pas perdre de vue diverses règles de droit communautaire ou international. Sur ce point, il y a spécialement lieu de rappeler ce qui suit :

a) Plusieurs textes de droit communautaire imposent aux États membres l'obligation d'organiser un régime d'autorisation administrative destiné à prévenir ou à réduire les atteintes à l'environnement. Ainsi en va-t-il, notamment, 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 ⁽⁶⁾, de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution ⁽⁷⁾, et de la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets ⁽⁸⁾. Ces textes imposent l'obligation de soumettre la délivrance des autorisations qu'ils prévoient à diverses règles de fond ou de procédure.

Pour ceux des plans de remise en état ou de réhabilitation qui portent sur des actes, des travaux ou des activités entrant dans le champ d'application desdits textes, il importe donc que soit assuré le respect des obligations qu'impose le droit communautaire.

b) Par ailleurs, la décision d'approbation d'un plan de remise en état ou de réhabilitation entre dans le champ d'application des décisions visées par l'article 6 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, signée à Aarhus le 25 juin 1998, laquelle disposition impose l'obligation de soumettre à une procédure de participation du public, conforme aux prescriptions qu'elle prévoit, la décision d'autoriser ou de ne pas autoriser certaines activités particulières : d'une part, selon le paragraphe 1^{er}, a), de l'article 6, toute décision d'autoriser ou non des activités du type de celles énumérées à l'annexe I doit être soumise à une procédure de participation du public; d'autre part, l'article 6, § 1^{er}, b), prescrit l'organisation d'une telle procédure "lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement", la même disposition précisant que "les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup (des dispositions de l'article 6)" ⁽⁹⁾.

Le projet d'arrêté appelle une observation analogue.

⁽⁶⁾ *Note infrapaginale 109 de l'avis cité* : Telle que modifiée par 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.

⁽⁷⁾ *Note infrapaginale 110 de l'avis cité* : Ibid.

⁽⁸⁾ *Note infrapaginale 111 de l'avis cité* : En droit régional wallon, c'est par les dispositions relatives au permis d'environnement et, pour partie, celles relatives au permis d'urbanisme, qu'ont été transposées les dispositions de ces directives imposant l'obligation d'organiser un régime d'autorisation administrative.

⁽⁹⁾ Avis 43.509/4, donné le 20 novembre 2007.

Sans prétendre à l'exhaustivité, il convient à cet égard de noter tout particulièrement ce qui suit :

a) Le projet d'arrêté est totalement en défaut, en ce qui concerne la procédure d'approbation des plans de réhabilitation, de satisfaire aux obligations qu'impose l'article 6 de la Convention d'Aarhus.

b) Le projet d'arrêté comporte des dispositions dont il résulte que l'approbation des plans de réhabilitation doit être précédée d'une forme d'évaluation des incidences sur l'environnement.

Il s'agit, en l'occurrence, d'une évaluation des incidences sur l'environnement *sui generis*, et non pas du système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement qu'organise la partie V du livre I^{er} du Code de l'environnement.

S'agissant de plans de réhabilitation qui portent sur des actes, des travaux ou des activités entrant dans le champ d'application de la directive 85/337/CEE, il importe que le régime d'évaluation des incidences sur l'environnement qui est mis en place soit conforme aux prescriptions de cette directive.

En l'espèce, le projet d'arrêté ne permet pas d'assurer complètement la transposition de la directive.

Ainsi, pour s'en tenir à l'essentiel :

- L'article 3 du projet d'arrêté, qui détermine le contenu du dossier d'introduction du plan de réhabilitation, ne garantit pas que ce dossier comprend toutes les informations qui doivent être fournies par le maître d'ouvrage en vertu de l'article 5, § 3, de la directive.

La section de législation relève tout particulièrement qu'il n'est pas fait mention de l'obligation, prescrite par la directive, de présenter "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", ainsi qu'"un résumé non technique des informations (communiquées)".

.../...

- Le projet d'arrêté ne garantit pas non plus la mise en oeuvre des procédures d'information et de participation du public que prévoit l'article 6 de la directive.

- Aucune disposition ne prévoit davantage l'application des mesures requises par l'article 7 de la directive dans les hypothèses où un plan de réhabilitation est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement d'un autre État.

- Enfin, le projet d'arrêté ne garantit nullement que les mesures d'information prévues par l'article 9 de la directive s'appliquent lorsqu'est prise une décision approuvant ou improuvant un plan de réhabilitation.

c) Ceci étant, le projet d'arrêté ne devrait pas s'exposer à de telles critiques au regard de l'article 6 de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337/CEE si l'approbation des plans de réhabilitation était soumise au système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement qu'organise la partie V du livre I^{er} du Code de l'environnement : en effet, ce dernier corps de règles, combiné avec les dispositions que le décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement a insérées dans le livre I^{er} du Code de l'environnement ⁽¹⁰⁾, a été conçu pour assurer la transposition de la directive 85/337/CEE et la mise en oeuvre de l'article 6 de la Convention d'Aarhus.

L'attention est, à cet égard, attirée sur le fait que le Gouvernement a le pouvoir de soumettre l'approbation des plans de réhabilitation au système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement qu'organise la partie V du livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁽¹⁰⁾ Le décret du 31 mai 2007 a inséré dans la partie III du livre I^{er} du Code de l'environnement un titre III consacré à la participation du public en matière d'environnement. Les dispositions de ce titre ont notamment vocation à s'appliquer aux projets qui font l'objet d'une étude d'incidences (voir l'article D.74 du livre I^{er} du Code de l'environnement, remplacé par l'article 19 du décret du 31 mai 2007). Selon son article 64, le décret du 31 mai 2007 entre en vigueur à la date fixée par le Gouvernement. Un projet d'arrêté tendant à fixer l'entrée en vigueur de ce décret a été récemment soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État (voir le projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant exécution du décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement, sur lequel a été donné, le 5 décembre 2007, l'avis 43.796/4).

Il lui suffit, à cette fin, de prendre une disposition tendant à ranger la décision d'approuver un plan de réhabilitation parmi "les actes administratifs, énumérés par le Gouvernement, pris en application des lois, décrets et règlements, décidant de réaliser ou de permettre de réaliser un projet en tout ou en partie", qui, en vertu de l'article D.49 du livre I^{er} du Code de l'environnement, sont des "permis" auxquels s'applique le système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement qu'organise la partie V du livre I^{er}.

2. Les articles 16 et 17 du projet d'arrêté imposent l'obligation de constituer un cautionnement bancaire "visant à garantir les frais liés à l'exécution d'office du plan", et contiennent diverses règles relatives à ce cautionnement.

Ces dispositions sont dépourvues de fondement légal.

En effet, elles n'entrent dans les prévisions d'aucune des habilitations que donnent au Gouvernement les dispositions législatives visées au préambule du projet d'arrêté.

La section de législation observe en outre que l'article 42, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, et l'article 47, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, du décret du 27 juin 1996 règlent eux-mêmes la matière dont il s'agit en prévoyant que le bourgmestre ou l'administration impose "le cas échéant", selon le cas, au détenteur des déchets ou au contrevenant, l'obligation de fournir, au bénéfice de l'Office wallon des déchets, une sûreté suivant l'une des modalités prévues à l'article 55 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement afin de garantir la remise en état.

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. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE