

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.958/1/V
VAN 10 SEPTEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 22 juli 2008 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie en Waterbeleid, verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 september 2008, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "tot wijziging van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp strekt ertoe de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen te wijzigen. Deze wijzigingen beogen, volgens de memorie van toelichting, enerzijds, inefficiënte mechanismen en slecht functionerende punten die leiden tot juridische onzekerheid weg te werken en, anderzijds, de procedures te verduidelijken en te vereenvoudigen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

1. Stilzwijgende beslissingen zijn mogelijk bij toepassing van de artikelen 7bis, 7ter ⁽¹⁾, 32, 36, 43, 47, 51, 53, 62 en 73. Een positieve stilzwijgende beslissing is mogelijk bij toepassing van de artikelen 7bis, 36, 47 en 62.

Het procédé van de stilzwijgende beslissing is niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijk besluit ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als gewone beslissingen (alhoewel artikel 20 van het voorontwerp eenzelfde bekendmaking van "het bestaan van de beslissingen" oplegt), met alle gevolgen vanden dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald sluit het procédé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een

¹Dit artikel wordt ingevoegd bij artikel 4 van het ontwerp.

schending van de belangen van derden die, op een impliciete, doch daarom niet minder verstreckende wijze in het gedrang kunnen komen.

In de tweede plaats kan het procédé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang in de mate dat dergelijk procédé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gebeurt. Daarenboven lenen niet alle aangelegenheden zich tot een stilzwijgende beslissing ⁽²⁾.

Ook heeft het Grondwettelijk Hof reeds - inzake stedenbouwkundige vergunningen - geoordeeld dat het systeem van de stilzwijgende vergunning strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet ⁽³⁾.

2. Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie is een stilzwijgende vergunning niet verenigbaar met de vereisten van de richtlijnen 75/442/EEG ⁽⁴⁾ (afvalstoffen) ⁽⁵⁾, 76/464/EEG ⁽⁶⁾ (gevaarlijke afvalstoffen in het

²Cfr. advies 44.884/1/V.

³Grondwettelijk Hof, nr. 78/2001, 7 juni 2001.

⁴Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen.

⁵Deze richtlijn is ondertussen vervangen bij richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen.

⁶Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd.

aquatisch milieu), 80/68/EEG ⁽⁷⁾ (grondwater) en 84/360/EEG ⁽⁸⁾ (industriële luchtverontreiniging) omdat deze richtlijnen voorafgaande vergunningen eisen. De nationale autoriteiten zijn, aldus het Hof, volgens elk van deze richtlijnen gehouden de ingediende vergunningsaanvragen geval per geval te onderzoeken ⁽⁹⁾.

Artikel 3 - ontworpen artikel 7bis, § 2, tweede lid -, bepaalt dat indien binnen een termijn van 30 dagen vanaf de in § 1 bedoelde kennisgeving, de uitbater geen beslissing ontvangen heeft, hij dan mag overgaan tot de verbouwing, de uitbreiding of de heropstart.

Artikel 3 - ontworpen artikel 7bis, § 4, laatste lid -, bepaalt voor de hypothese waarin beslist is dat de uitbatingsvoorwaarden van de vergunning gewijzigd moeten worden, en de termijn van 30 dagen verstrijkt, zonder dat deze wijzigingen aan de uitbater bekend werden gemaakt, hij dan de verbouwing, uitbreiding of heropstart alleen mag uitvoeren volgens de voorwaarden vervat in de oorspronkelijke vergunning.

Deze werkwijzen komen erop neer dat een impliciete toestemming wordt verleend voor de betrokken handelingen ⁽¹⁰⁾.

Om in overeenstemming te zijn met de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie dient het in deze bepaling vervatte systeem zo te worden herwerkt dat het niet kan gelden voor de activiteiten die ressorteren onder de supra aangehaalde richtlijnen.

⁷Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen.

⁸Richtlijn 84/360/EEG van de Raad van 28 juni 1984 betreffende de bestrijding van door industriële inrichtingen veroorzaakte luchtverontreiniging.

⁹H.v.J., *Commissie t/België*, 14 juni 2001, C-230/00, *T.M.R.* 2001, 293.

¹⁰Cfr. artikel 20 van het ontwerp waar sprake is van "stilzwijgend genomen beslissingen".

3. Richtlijn 85/337/EEG⁽¹¹⁾ houdt voor een aantal activiteiten een vergunning met milieu-effectbeoordeling in. De stellers van het ontwerp dienen ook na te gaan of de gevallen waarin een vergunningsaanvraag wordt opgelegd ruim genoeg zijn geformuleerd zodat de activiteiten waarvoor krachtens richtlijn 85/337/EEG een milieu-effectbeoordeling is verplicht, worden gevat door deze bepaling.

¹¹Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad, voorzitter,
	E. BREWAEYS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

G. VAN HAEGENDOREN

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.958/1/V
DU 10 SEPTEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'Eau, le 22 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 15 septembre 2008, sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement", a donné l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE DU PROJET

L'avant-projet soumis pour avis a pour objet de modifier l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement. Selon l'exposé des motifs, ces modifications visent, d'une part, à remédier aux mécanismes inefficaces et aux dysfonctionnements qui créent une insécurité juridique et, d'autre part, à clarifier et à simplifier les procédures.

EXAMEN DU TEXTE

1. Des décisions tacites peuvent être prises en application des articles 7*bis*, 7*ter* ⁽¹⁾, 32, 36, 43, 47, 51, 53, 62 et 73. Une décision tacite positive est possible en application des articles 7*bis*, 36, 47 et 62.

Le procédé de la décision tacite ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une quelconque décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne doit pas être notifiée ni publiée dans les mêmes formes qu'une décision ordinaire (bien que l'article 20 de l'avant-projet impose une publication dans les mêmes formes pour "l'existence des décisions"), avec toutes les conséquences qui en découlent en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. Plus particulièrement, le procédé de la décision tacite risque de ce fait d'impliquer davantage

1

Cet article est inséré par l'article 4 du projet.

une violation des intérêts de tiers, lesquels sont susceptibles d'être affectés d'une manière certes implicite, mais non moins importante.

Par ailleurs, le procédé de la décision tacite est susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où un tel procédé peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence. En outre, toutes les matières ne se prêtent pas à une décision tacite ⁽²⁾.

De plus, la Cour constitutionnelle a déjà jugé - en matière de permis d'urbanisme - que le système de l'autorisation tacite est contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution ⁽³⁾.

2. Comme il ressort de la jurisprudence de la Cour européenne de Justice, une autorisation tacite ne se concilie pas avec les exigences des directives 75/442/CEE ⁽⁴⁾ (déchets) ⁽⁵⁾, 76/464/CEE ⁽⁶⁾ (substances dangereuses dans le milieu aquatique),

2

Voir l'avis 44.884/1/V.

3

Cour constitutionnelle, n/ 78/2001, 7 juin 2001.

4

Directive 75/442/CEE du Conseil du 15 juillet 1975 relative aux déchets.

5

Cette directive a entre-temps été remplacée par la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 5 avril 2006 relative aux déchets.

6

Directive 76/464/CEE du Conseil du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté.

80/68/CEE ⁽⁷⁾ (eaux souterraines) et 84/360/CEE ⁽⁸⁾ (pollution atmosphérique industrielle), dès lors que ces directives exigent des autorisations préalables. La Cour estime que les autorités nationales sont tenues, en vertu de chacune de ces directives, d'examiner au cas par cas toutes les demandes d'autorisation introduites ⁽⁹⁾.

L'article 3 - article 7bis, § 2, alinéa 2, en projet - prévoit que si l'exploitant n'a pas reçu de décision dans un délai de 30 jours à compter de la notification visée au § 1^{er}, il peut procéder à la transformation, à l'extension ou à la remise en exploitation.

L'article 3 - article 7bis, § 4, dernier alinéa, en projet - dispose que s'il est décidé que les conditions d'exploitation du permis doivent être modifiées alors que le délai de 30 jours expire sans que ces modifications aient été notifiées à l'exploitant, celui-ci ne peut procéder à la transformation, à l'extension ou à la remise en exploitation qu'aux seules conditions contenues dans le permis initial.

Ces manières de procéder reviennent à accorder une autorisation implicite pour les opérations concernées ⁽¹⁰⁾.

7

Directive 80/68/CEE du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses.

8

Directive 84/360/CEE du Conseil du 28 juin 1984 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles.

9

C.J.C.E., *Commission c/Belgique*, 14 juin 2001, C-230/00, T.M.R. 2001,293.

1

0

Voir l'article 20 du projet qui fait mention de "décisions tacites".

Pour être conforme à la jurisprudence de la Cour européenne de justice, le système prévu dans cette disposition devra être remanié de telle sorte qu'il ne puisse s'appliquer aux activités visées dans les directives précitées.

3. La directive 85/337/CEE⁽¹¹⁾ prévoit, pour un certain nombre d'activités, une autorisation soumise à une évaluation des incidences sur l'environnement. Les auteurs du projet devront également vérifier si les cas, dans lesquels une demande d'autorisation est imposée, sont rédigés en des termes suffisamment larges pour que cette disposition puisse couvrir les activités pour lesquelles la directive 85/337/CEE rend obligatoire une évaluation des incidences sur l'environnement.

¹¹Directive 85/337/CEE du Conseil des Communautés Européennes du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

La chambre était composée de

Messieurs	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'État, président,
	E. BREWAEYS, B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. B. SEUTIN.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

M. VERSCHRAEGHEN

G. VAN HAEGENDOREN