



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 52.210/4
du 7 novembre 2012

sur

un avant-projet de décret interprétatif 'des articles 35, § 2, 40, § 7, quatrième alinéa, 93, § 2 et 95, § 7, quatrième alinéa du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, tel que modifié par le décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative'

Le 11 octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret interprétatif 'des articles 35, § 2, 40, § 7, quatrième alinéa, 93, § 2 et 95, § 7, quatrième alinéa du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, tel que modifié par le décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 7 novembre 2012. La chambre était composée de Robert ANDERSEN, premier président du Conseil d'État, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE, conseiller d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 novembre 2012.

*

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 de l'avant-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 appelle les observations suivantes.

1. L'avant-projet de décret à l'examen fait suite à l'arrêt n° 220.204 du Conseil d'État Gillet et consorts, du 5 juillet 2012, qui se prononce sur une question d'interprétation de l'article 95 du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement'.

Cette disposition, qui organise la procédure relative au recours administratif ouvert devant le Gouvernement contre la décision prise en première instance sur une demande de permis unique, prévoit notamment ce qui suit, en ses paragraphes 3, 4, 7 et 8 :

« § 3. Sur la base des avis recueillis, un rapport de synthèse est rédigé conjointement par les administrations de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

Le rapport de synthèse est envoyé au Gouvernement dans un délai de :

1° cinquante jours si le recours concerne un établissement de classe 2 ;

2° septante jours si le recours concerne un établissement de classe 1^{re}.

Ce délai court à dater du premier jour suivant la réception du recours. En cas de pluralité de recours, ce délai débute le premier jour suivant la réception du dernier recours.

Le jour où elles envoient le rapport de synthèse, les administrations visées à l'alinéa 1^{er} en informent par écrit le demandeur ainsi que le requérant.

§ 4. Les délais visés au paragraphe 3 peuvent être prorogés par décision conjointe des administrations de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. La durée de la prorogation ne peut excéder trente jours. Cette décision est envoyée dans le délai visé au paragraphe 3, alinéa 2, au Gouvernement, au demandeur ainsi qu'au requérant.

[...]

§ 7. Le Gouvernement envoie sa décision au requérant dans un délai de :

1° septante jours si le recours concerne un établissement de classe 2 ;

2° cent jours si le recours concerne un établissement de classe 1^{re}.

Ce délai court à dater du premier jour suivant la réception du recours. En cas de pluralité de recours, ce délai débute le premier jour suivant la réception du dernier recours.

Si le rapport de synthèse est envoyé avant l'expiration du délai visé au paragraphe 3, le Gouvernement envoie sa décision dans un délai de :

1° vingt jours à dater du jour où il reçoit le rapport de synthèse des administrations conformément au paragraphe 3, pour les établissements de classe 2 ;

2° trente jours à dater du jour où il reçoit le rapport de synthèse des administrations conformément au paragraphe 3, pour les établissements de classe 1^{re}.

Dans l'hypothèse visée au paragraphe 4, le délai imparti au Gouvernement pour envoyer sa décision est prorogé d'un délai identique à celui fixé par les administrations de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

§ 8. À défaut de l'envoi de la décision dans le délai visé au paragraphe 7 :

1° la décision prise en première instance est confirmée;

[...] ».

La règle, énoncée à l'article 95, § 7, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999, selon laquelle le Gouvernement envoie sa décision dans un délai de trente jours à partir de la réception du rapport de synthèse, s'applique uniquement si celui-ci est envoyé avant l'expiration du délai visé au paragraphe 3 de l'article 95. Suivant l'arrêt Gillet et consorts, ceci implique qu'il n'ait pas été fait usage de la faculté de prorogation de ce dernier délai qui est prévue par le paragraphe 4 du même article. Il résulte de l'arrêt qu'en cas d'application de la faculté de prorogation de délai prévue par l'article 95, § 4, il y a lieu, pour déterminer le délai imparti au Gouvernement en vue d'envoyer sa décision, d'appliquer de manière combinée les alinéas 1^{er} et 4 de l'article 95, § 7, et non pas son alinéa 3.

L'exposé des motifs de l'avant-projet fait apparaître que la solution dégagée par cet arrêt va à rebours de la pratique administrative suivie jusqu'à présent. Selon cette pratique, l'article 95, § 7, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 s'applique, non seulement dans les hypothèses où il n'a pas été fait usage de la faculté de prorogation de délai prévue par le paragraphe 4 de l'article 95, mais aussi en cas d'application de cette faculté.

L'exposé des motifs souligne en outre qu'il y a tout lieu de penser que le Conseil d'État pourrait retenir une solution analogue pour l'interprétation d'autres dispositions du décret du 11 mars 1999 – en l'occurrence les articles 35, 40 et 93 – rédigées dans des termes semblables à ceux de l'article 95, et que, pour l'application de ces dispositions également, cette solution est contraire à l'état de la pratique administrative.

Pour mettre fin à la difficulté, les auteurs de l'avant-projet suggèrent d'adopter un décret interprétatif des articles 35, 40, 93 et 95 du décret du 11 mars 1999 en vue, en substance, de confirmer la pratique administrative suivie jusqu'à présent.

Il convient à cet égard de rappeler qu'une disposition législative interprétative est, par nature, appelée à sortir ses effets à la date d'entrée en vigueur du texte qu'elle interprète. Elle confère à celui-ci le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'il pouvait raisonnablement recevoir ¹. Une telle disposition n'est admissible que si le texte que le législateur entend interpréter est peu clair et susceptible d'interprétations en sens divers ².

En l'espèce, ni le texte, ni les travaux préparatoires des dispositions précitées du décret du 11 mars 1999 ne permettent de donner une réponse certaine à la question de savoir quel délai doit être respecté pour l'envoi de la décision en cas de prorogation du délai prescrit pour l'envoi du rapport de synthèse ³.

Ainsi, comme l'a fait l'arrêt Gillet et consorts, l'on peut comprendre ces dispositions en ce sens que la règle selon laquelle l'autorité compétente envoie sa décision dans un délai courant à partir de la réception du rapport de synthèse n'est pas susceptible de s'appliquer en cas d'usage de la faculté de prorogation du délai prescrit pour l'envoi du rapport de synthèse ⁴.

Mais l'on peut aussi raisonnablement interpréter ces dispositions dans le sens qu'envisage l'avant-projet, à savoir que la règle selon laquelle l'autorité compétente envoie sa décision dans un délai courant à partir de la réception du rapport de synthèse a vocation à s'appliquer dans tous les cas où celui-ci est envoyé avant l'expiration du délai prescrit, qu'il ait ou non été fait usage de la faculté de prorogation de ce dernier délai prévue par le décret

¹ Voir en ce sens la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, encore rappelée, récemment, dans l'arrêt n° 188/2011 du 15 décembre 2011.

² Voir en ce sens divers avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment l'avis 34.153/VR donné le 12 décembre 2002 sur une proposition de loi interprétative 'de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la loi du 16 juin 1993 relative à la répression des violations graves du droit international humanitaire' (*Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, n° 2-1255/2), l'avis 46.403/1 donné le 10 avril 2009 sur un avant-projet de loi-programme (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, n° 1967/1, pp. 49 à 51) et l'avis 50.005/2/V donné le 10 août 2011 sur une proposition de loi interprétative 'de l'article 304 du Code judiciaire' (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1416/5, pp. 1-11 et A.P., n° 4/2011, pp. 437-440).

³ La section de législation ne peut à cet égard soutenir, comme le fait l'exposé des motifs, que le législateur n'aurait « à l'évidence » pas eu l'intention, lors de l'adoption du décret-programme du 3 février 2005, d'instaurer deux régimes différents de calcul des délais impartis pour l'envoi de la décision, selon qu'il y a eu ou qu'il n'y a pas eu de prorogation du délai prescrit pour l'envoi du rapport de synthèse. Aucun passage des travaux préparatoires du décret-programme du 3 février 2005, tel, par exemple, que l'extrait cité dans l'exposé des motifs (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2004-2005, n° 74/21) ne contient d'enseignement relatif à cette question. De même, les travaux préparatoires du décret du 11 mars 1999, dont la version initiale contenait déjà des dispositions très proches de celles qui forment aujourd'hui les articles 35 et 93 de ce décret, que l'avant-projet suggère d'interpréter, n'abordent pas cette question.

⁴ Si l'on prend l'exemple de l'article 95, § 7, du décret du 11 mars 1999, cela signifie que, lorsque l'alinéa 3 de cette disposition utilise les mots « si le rapport de synthèse est envoyé avant l'expiration du délai visé au paragraphe 3 », il ne couvre pas les cas où le rapport de synthèse est envoyé avant l'expiration du délai visé au paragraphe 3, prorogé conformément au paragraphe 4 de l'article 95. Cette interprétation peut se justifier, en particulier, par la circonstance que l'alinéa 4 de l'article 95, § 7, vise de manière spécifique l'hypothèse où le délai imparté pour l'envoi du rapport de synthèse est prorogé conformément au paragraphe 4 de l'article 95.

du 11 mars 1999⁵. Telle est au demeurant la manière dont le Conseil d'État a appliqué ces dispositions dans un autre arrêt que l'arrêt Gillet et consorts⁶.

Dans ces conditions, l'on peut admettre, d'un point de vue juridique, que le législateur adopte un décret interprétatif aux fins de confirmer la pratique administrative suivie jusqu'à présent quant à la question évoquée.

2. Dès lors que la volonté des auteurs de l'avant-projet consiste à interpréter le décret du 11 mars 1999 en ce sens que la règle selon laquelle l'autorité compétente envoie sa décision dans un délai courant à partir de la réception du rapport de synthèse s'applique dans tous les cas où celui-ci est envoyé avant l'expiration du délai prescrit, qu'il ait ou non été fait usage de la faculté de prorogation de ce dernier délai, ce sont les dispositions énonçant la règle en question qu'il y a lieu d'interpréter de la sorte.

À cette fin, comme en a convenu la déléguée du ministre, les dispositions du décret du 11 mars 1999 à interpréter sont, non pas celles que mentionne la phrase introductive de l'article unique⁷ de l'avant-projet, mais l'article 35, § 1^{er}, alinéa 2, l'article 40, § 7, alinéa 3, l'article 93, § 1^{er}, alinéa 2, et l'article 95, § 7, alinéa 3.

L'intitulé sera revu en conséquence.

⁵ Ainsi, toujours en prenant l'exemple de l'article 95, § 7, du décret du 11 mars 1999, cela signifie que, lorsque l'alinéa 3 de cette disposition utilise les mots « si le rapport de synthèse est envoyé avant l'expiration du délai visé au paragraphe 3 », il englobe les cas où le rapport de synthèse est envoyé avant l'expiration, non seulement du délai visé au paragraphe 3, mais aussi de ce dernier délai prorogé conformément au paragraphe 4 de l'article 95. Cette interprétation permet de considérer qu'un seul et même délai s'impose au Gouvernement pour envoyer sa décision à partir du moment où il reçoit un rapport de synthèse que les administrations de l'environnement et de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme lui ont régulièrement envoyé, sans qu'il n'y ait lieu d'avoir égard à la circonstance que ces administrations ont ou n'ont pas fait usage de la faculté de prorogation du délai prescrit pour l'envoi de leur rapport. Une telle interprétation ne méconnaît pas l'alinéa 4 de l'article 95, § 7, si l'on considère que cette dernière disposition, d'une part, a pour seul objet de compléter l'alinéa 1^{er} de l'article 95, § 7, et, d'autre part, ne porte pas atteinte à l'application de l'alinéa 3 de l'article 95, § 7, compris de la manière indiquée ci-dessus.

⁶ Arrêt A.S.B.L. Le Poumon vert de La Hulpe et consorts, n° 185.114 du 2 juillet 2008 (application de l'article 40 du décret du 11 mars 1999). Par contre, aucun des autres arrêts du Conseil d'État que cite l'exposé des motifs de l'avant-projet ne contient d'enseignement pertinent pour la question évoquée ici. Il en va de même des écrits doctrinaux également cités par l'exposé des motifs.

⁷ Et non pas l'« article I^{er} », comme l'indique erronément l'avant-projet.

En outre, il est proposé de rédiger la disposition interprétative comme suit :

« Article unique. Les articles 35, § 1^{er}, alinéa 2, 40, § 7, alinéa 3, 93, § 1^{er}, alinéa 2, et 95, § 7, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, modifiés par le décret-programme du 3 février 2005, sont interprétés comme suit :

Dans l'hypothèse où les délais visés aux articles 32, § 1^{er}, alinéa 2, 40, § 3, alinéa 2, 92, § 3, alinéa 1^{er}, et 95, § 3, alinéa 2, sont prorogés en application des articles 32, § 2, 40, § 4, 92, § 5, ou 95, § 4, le délai imparti au Gouvernement ou à l'autorité compétente pour envoyer sa décision est de :

1° vingt jours à dater du jour de la réception du rapport de synthèse envoyé avant l'expiration du délai prorogé, pour les établissements de classe 2 ;

2° trente jours à dater du jour de la réception du rapport de synthèse envoyé avant l'expiration du délai prorogé, pour les établissements de classe 1 ».

3. Le dispositif de l'avant-projet doit être introduit par un arrêté de présentation, et non par la formule à utiliser pour la sanction et la promulgation du décret ⁸.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Robert ANDERSEN

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », formule F 6.