



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 52.959/4
du 27 mars 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le
Livre I^{er} du Code de l'environnement, l'arrêté du
Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure
et à diverses mesures du décret du 11 mars 1999 relatif au
permis d'environnement et l'arrêté du Gouvernement wallon
du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude
d'incidences et des installations et activités classées'

Le 27 février 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par 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 projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement, l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 mars 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, 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 27 mars 2013.

*

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 le 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 suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

En son article 7, le projet d'arrêté remplace entièrement l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 'arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées'.

Il ressort du dossier que les innovations que les auteurs du projet d'arrêté entendent introduire dans cette annexe sont de deux ordres : il s'agit, d'une part, pour l'ensemble de la liste que comporte l'annexe, d'une refonte de la colonne des organismes à consulter et, d'autre part, d'une modification de l'intitulé de la rubrique 01.3 et du contenu des rubriques 52.48.04 et 92.53.

Dans le bref délai imparti au Conseil d'État pour communiquer son avis, la section de législation s'est limitée, en ce qui concerne l'article 7 du projet d'arrêté, à l'examen de l'annexe I en projet sur ces deux points.

L'attention est cependant attirée sur le fait que, pour quelques rubriques, le projet d'arrêté va au-delà de l'intention indiquée ci-dessus.

Ainsi, en ce qui concerne les rubriques 01.30 à 01.39, le projet ne reprend pas le contenu des précisions figurant actuellement dans la note de bas de page n° 3 de l'annexe I, qui est afférente à ces rubriques. Il résulte des explications de la déléguée du ministre qu'il s'agit là d'une inadvertance. Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

La section de législation relève aussi que le projet d'arrêté insère dans l'annexe I plusieurs rubriques - en l'occurrence les rubriques 10.90.03.03 et 26.54 - qui n'y figurent actuellement pas. Il résulte des explications de la déléguée du ministre que ces rubriques nouvelles sont prévues par d'autres arrêtés du Gouvernement wallon en cours d'élaboration. Dans le même ordre d'idées, il y a aussi lieu d'observer que le projet d'arrêté présente la rubrique 63.12.17 dans la version qui est celle d'un autre arrêté du Gouvernement wallon à l'état de projet¹. Il va de soi que le présent arrêté en projet ne pourra reprendre le

¹ Voir l'article 17 du projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à une application des pesticides compatible avec le développement durable et modifiant le livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau, l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 27 janvier 1984 portant interdiction de l'emploi d'herbicides sur certains biens publics, l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 5 novembre 1987 relatif à l'établissement d'un rapport sur l'état de l'environnement wallon et l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste

contenu des rubriques en question et entrer en vigueur sur ce point que pour autant que les autres arrêtés du Gouvernement wallon qui y sont relatifs aient été adoptés et soient eux-mêmes entrés en vigueur.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES
SUR LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ARRÊTÉ DU GOUVERNEMENT WALLON DU
4 JUILLET 2002 'ARRÊTANT LA LISTE DES PROJETS SOUMIS À ÉTUDE D'INCIDENCES
ET DES INSTALLATIONS ET ACTIVITÉS CLASSÉES'

1. L'annexe par laquelle le projet d'arrêté suggère de remplacer l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 prévoit l'obligation de consulter les services ou organismes qu'elle désigne à propos d'un certain nombre de projets soumis à étude d'incidences.

Aucune des dispositions de la partie décrétable du livre I^{er} du Code de l'environnement qui organisent l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne ne permet au Gouvernement de prévoir la consultation de services ou d'organismes déterminés, lors de l'examen de demandes de permis relatives à des projets soumis à étude d'incidences.

Le pouvoir du Gouvernement d'imposer la consultation envisagée n'est cependant pas contestable lorsque le texte législatif qui organise le régime du permis requis pour ces projets contient une habilitation permettant de fonder ce pouvoir.

Tel est le cas des dispositions législatives organisant le régime du permis d'environnement et celui du permis unique², le régime des dérogations et des autorisations requises en vertu de l'article 28, § 4, de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature'³, le régime du permis de valorisation de terrils⁴ et le régime de la concession de mines requise en vertu du décret du 7 juillet 1988 'sur les mines'⁵. Toutes ces dispositions doivent être visées au préambule de l'arrêté en projet.

Par contre, d'autres textes législatifs ne contiennent pas une pareille habilitation. Ainsi, aucune disposition législative du CWATUPE n'autorise le Gouvernement à imposer de manière générale la consultation de services ou d'organismes déterminés lors de l'examen de demandes de permis d'urbanisme ou d'urbanisation.

des projets soumis à l'étude d'incidences et des installations et activités classées', sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné le 11 février 2013 l'avis 52.540/VR/4.

² Voir les articles 21, alinéa 3, et 87, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement'.

³ Voir l'article 28, § 4, alinéa 4, de cette loi.

⁴ Voir l'article 4, § 5, du décret du 9 mai 1985 'concernant la valorisation de terrils'.

⁵ Voir l'article 32 de ce décret.

L'annexe en projet sera revue en conséquence ⁶.

2. L'annexe par laquelle le projet d'arrêté suggère de remplacer l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 supprime dans un certain nombre d'hypothèses l'obligation de soumettre des demandes de permis à l'avis de services administratifs compétents pour l'un ou l'autre aspect de la politique de l'environnement, et ce sans y substituer une obligation de consulter un service compétent dans la même matière.

La section de législation relève ainsi, pour prendre l'exemple le plus significatif, que le projet d'arrêté supprime dans de nombreux cas l'obligation de consulter la division de l'eau de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement, sans prévoir dans les mêmes cas l'obligation de consulter un service spécifiquement compétent en matière d'eau.

La question se pose de savoir si, ce faisant, le projet d'arrêté ne méconnaît pas l'article 23 de la Constitution, en tant que cette disposition implique, en ce qui concerne la protection de l'environnement, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le niveau de protection offert par la réglementation applicable, sans qu'il existe pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

Il ne ressort pas du dossier que les auteurs du projet d'arrêté auraient examiné cette question.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu pour tenir compte de cette observation.

3. Le projet d'arrêté soumet diverses demandes de permis à l'avis du Commissariat général au tourisme.

Les attributions qu'exerce cet organisme d'intérêt public dépendant de la Région wallonne relèvent d'une matière – le tourisme – pour laquelle celle-ci n'est compétente que dans la région de langue française ⁷.

En vue d'éviter toute atteinte aux principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, il y aurait lieu d'envisager aussi l'hypothèse de demandes de permis introduites dans la région de langue allemande, ceci, bien entendu, en tenant compte du fait que, dans cette région, c'est la Communauté germanophone qui est compétente en matière de tourisme, et que la Région wallonne ne peut attribuer unilatéralement une mission déterminée à un service ou un organisme relevant de ce niveau de pouvoir ; pareille mission ne pourrait

⁶ Cette observation s'inspire d'une observation analogue faite dans l'avis 31.261/2/V donné le 23 juillet 2001 sur le projet devenu l'arrêté précité du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002.

⁷ Article 3, 2°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 'attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

être prévue que dans le cadre d'un accord de coopération conclu avec la Communauté germanophone⁸.

4. Les trois dernières colonnes de la liste figurant à l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 prévoient pour certaines rubriques l'application de facteurs de division. Ceux-ci sont au nombre de trois : dans la colonne ZH sont indiqués les facteurs de division « habitat », dans la colonne ZHR les facteurs de division « habitat à caractère rural », et dans la colonne ZI les facteurs de division « industrie ».

L'application de ces facteurs de division est conçue en fonction de la localisation des projets concernés dans telle ou telle zone des plans de secteur. Il résulte de la combinaison des dispositions formant actuellement l'article 1^{er}, 18° à 20°, et l'article 2, § 6, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, que les facteurs de division « industrie » sont à appliquer si le projet dont il s'agit est situé au plan de secteur en zone d'activité économique, en zone d'activité économique spécifique ou dans une zone d'aménagement différé à caractère industriel.

Le projet d'arrêté suggère de modifier l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 pour tenir compte du fait qu'à présent, les articles 30, 30bis et 31 du CWATUPE distinguent trois catégories de zones d'activité économique : les zones d'activité économique mixte, les zones d'activité économique industrielle et les zones d'activité économique spécifique⁹.

Il y a également lieu d'apporter une modification analogue à l'article 2, § 6, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002.

Par ailleurs, il convient aussi de modifier l'article 2, § 6, et de compléter l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, en vue de tenir compte du fait qu'à la zone d'aménagement différé à caractère industriel, l'article 34 du CWATUPE a aujourd'hui substitué la zone d'aménagement communal concerté à caractère industriel.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES SUR LE PROJET D'ARRÊTÉ

PRÉAMBULE

Le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans des dispositions législatives diverses.

⁸ Cette observation s'inspire d'une observation analogue faite dans l'avis 41.101/4 donné le 26 septembre 2006 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées et divers arrêtés du Gouvernement wallon déterminant les conditions sectorielles et intégrales'.

⁹ Voir les dispositions qui, selon le projet d'arrêté, sont appelées à former le 27°, le 28° et le 29° de l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002.

L'article 3, alinéa 4, l'article 21, alinéa 3, et l'article 87, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement' fournissent un fondement légal à bon nombre de dispositions du projet d'arrêté. C'est donc à bon escient que l'alinéa 1^{er} du préambule vise ces dispositions du décret du 11 mars 1999. D'autres dispositions du décret du 11 mars 1999 procurent encore un fondement légal au projet d'arrêté. Il en va ainsi de l'article 1^{er}, 16°, et de l'article 81, § 2, alinéa 2, sur lesquels sont fondées plusieurs des modifications que l'article 3 du projet d'arrêté envisage d'apporter à l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 'relatif à la procédure et à diverses mesures du décret du 11 mars 1999'. Ces dispositions du décret du 11 mars 1999 doivent donc aussi être visées au préambule.

Par ailleurs, l'alinéa 2 du préambule vise, de manière globale, le livre I^{er} du Code de l'environnement. Il convient de mentionner plus précisément les dispositions de ce texte qui donnent un fondement légal au projet d'arrêté. En l'espèce, on peut considérer que l'article D.29-5 du livre I^{er} du Code de l'environnement, combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, procure un fondement légal à l'article 1^{er} du projet d'arrêté. Par ailleurs, en tant qu'il arrête la liste des projets soumis à étude d'incidences, l'article 7 du projet d'arrêté trouve son fondement légal dans l'article D.66, § 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement. Les diverses dispositions législatives citées, en ce compris l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, doivent être spécifiquement visées au préambule.

Pour le surplus, il est encore renvoyé à l'observation générale n° 1 sur les modifications apportées à l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 'arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées'.

Le préambule sera revu en conséquence.

DISPOSITIF

Articles 2 à 4

1. L'article 60 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 'relatif à la procédure et à diverses mesures du décret du 11 mars 1999' a été abrogé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2012. Aussi, les modifications qu'il est envisagé d'apporter à cette disposition n'ont pas de raison d'être.

En conséquence, dans l'article 3 de l'arrêté en projet, il convient d'omettre le chiffre « 60 ».

En outre, de ce fait, l'article 4 doit également être omis. Partant, la définition du DPC que donne la disposition par laquelle l'article 2 suggère de remplacer le 4° de l'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 devient inutile, de sorte que, plutôt que de remplacer le 4° en question, il convient de l'abroger.

2. L'article 118 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 est à mettre en rapport avec l'article 79 du décret du 11 mars 1999.

Or, cette dernière disposition a été abrogée par le décret du 5 juin 2008.

Aussi, la modification que l'article 3 de l'arrêté en projet envisage d'apporter à l'article 118 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 n'a pas de raison d'être.

En conséquence, plutôt que de modifier l'article 118 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, il convient de l'abroger.

Article 5

1. L'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 'arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées' étant pris en exécution du décret du 11 mars 1999, il va de soi que, pour son application, le mot « établissement » doit s'entendre dans le sens que lui donne celui-ci ¹⁰.

L'article 1^{er}, 24°, en projet sera donc omis.

2. En faisant état du fonctionnaire technique visé à l'article 21 du décret du 11 mars 1999, l'article 1^{er}, 25°, en projet envisage seulement l'hypothèse où est introduite une demande de permis d'environnement.

La section de législation n'aperçoit pas pourquoi le texte n'envisage pas également le cas où est introduite une demande de permis unique.

Il sera revu en conséquence.

Article 6

Au 2°, il convient d'écrire « dans le même alinéa » au lieu de « dans l'alinéa ».

¹⁰ Voir, dans le décret du 11 mars 1999, l'article 1^{er}, 3° (et non pas l'article 1^{er}, 16°, comme l'indique erronément l'article 1^{er}, 24°, en projet).

Article 7

1. En ce qui concerne les rubriques 90.13 et 90.14, il est prévu de consulter la « DOF ».

Il résulte des explications de la déléguée du ministre qu'est ainsi visée la direction des outils financiers de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement. Le projet d'arrêté doit le préciser.

2. La rubrique 92.53 appelle les observations suivantes :

a) Ainsi que l'a expliqué la déléguée du ministre, la définition du « parc zoologique » que donne la rubrique 92.53.01 correspond à celle que fournit de la même notion une disposition réglementaire prise sur la base de la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux', en l'occurrence l'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 10 août 1998 'relatif à l'agrément des parcs zoologiques'.

On ne peut perdre de vue qu'en sa version résultant de la modification qu'y a apportée la loi-programme du 9 juillet 2004, la loi du 14 août 1986 contient, en son article 3, 9^o, une définition de l'expression « parc zoologique » qui n'est pas tout à fait la même que celle de l'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 10 août 1998¹¹. La définition insérée dans la loi du 14 août 1986 est destinée à l'application de l'ensemble des dispositions figurant dans celle-ci ou dans des arrêtés qui y trouvent leur fondement légal. Elle prévaut donc sur celle qui est contenue à l'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 10 août 1998. Par conséquent, si les auteurs du projet d'arrêté souhaitent que la définition du « parc zoologique » applicable pour la rubrique 92.53.01 soit la même que celle que fournit la législation fédérale relative à la protection et au bien-être des animaux, ils doivent avoir égard à la définition contenue à l'article 3, 9^o, de la loi du 14 août 1986, et non pas à celle de l'article 1^{er}, 1^o, de l'arrêté royal du 10 août 1998.

Par ailleurs, l'attention est aussi attirée sur le fait que plusieurs des termes utilisés dans la définition du « parc zoologique » qui prévaut pour les besoins de l'application des dispositions fédérales relatives à la protection et au bien-être des animaux reçoivent, dans ce corps de règles, une signification bien précise. Il en va ainsi, tout particulièrement, des termes « espèces domestiques »¹², « exposition »¹³ et « établissement commercial pour animaux »¹⁴. Il va de soi que, si les auteurs du projet d'arrêté souhaitent que la définition du

¹¹ L'article 3, 9^o, de la loi du 14 août 1986 définit comme suit le « parc zoologique » : « tout établissement accessible au public où sont détenus et exposés des animaux vivants appartenant à des espèces non domestiques, y compris les parcs d'animaux, les parcs-safari, les dolphinariums, les aquaria et les collections spécialisées, à l'exclusion cependant des cirques, des expositions itinérantes et des établissements commerciaux pour animaux ou d'autres types d'établissements définis par le Roi et pour lesquels le Roi peut fixer des conditions pour la détention et les soins aux animaux ».

¹² Voir l'article 1^{er}, 2^o, de l'arrêté royal du 10 août 1998.

¹³ Voir l'article 3, 7^o, de la loi du 14 août 1986.

¹⁴ Voir l'article 3, 5^o, de la loi du 14 août 1986.

« parc zoologique » visé dans la rubrique 92.53.01 soit la même que celle que fournit la législation fédérale relative à la protection et au bien-être des animaux, cette identité doit s'appliquer à l'ensemble des termes de la définition en question.

En tenant compte de ce qui vient d'être dit, il appartiendra aux auteurs de l'arrêté en projet de faire le choix suivant :

- Ou bien ils veulent que la définition du « parc zoologique » applicable pour la rubrique 92.53.01 soit identique à celle que prévoit la législation fédérale relative à la protection et au bien-être des animaux. En ce cas, il convient de renvoyer purement et simplement à l'article 3, 9°, de la loi du 14 août 1986¹⁵.

- Ou bien les auteurs de l'arrêté en projet entendent s'écarter sur l'un ou l'autre point de la définition du « parc zoologique » que donne la législation fédérale relative à la protection et au bien-être des animaux. En ce cas, le texte en projet donnera de cette expression une définition autonome.

b) Le préambule du projet d'arrêté précise ce qu'il y a lieu d'entendre par « espèce domestique » et par « espèce exotique » pour l'application de la rubrique 92.53.

Ces précisions appellent les observations suivantes :

- En ce qui concerne la signification de l'expression « espèce non domestique » dans la rubrique 92.53.01, il est renvoyé à ce qui vient d'être dit au littera a).

- Pour le surplus, mieux vaut insérer dans le dispositif, et non pas seulement dans le préambule, la définition des termes « espèce domestique » et « espèce exotique ».

Les précisions que donne le préambule à ce sujet doivent donc également figurer comme définitions dans le dispositif.

Il est toutefois fait une réserve à propos de l'un des éléments de la définition de l'expression « espèce exotique » que donne le préambule. En tenant compte du fait que la liste des installations et activités classées, dans laquelle figurerait cette expression, détermine le champ d'application de dispositions dont la violation est un fait constitutif d'infraction, il est difficilement admissible, au regard du principe de la légalité des incriminations - principe résultant de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles -, de faire référence, sans autre indication, à la circonstance que l'aire naturelle de répartition « passée » d'une espèce animale inclut ou non le territoire de la Région wallonne. En effet, ainsi formulée, cette circonstance n'est pas suffisamment claire, précise et prévisible pour permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

¹⁵ Plutôt que de reproduire cette définition dans l'arrêté en projet.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY