



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 67.526/4
du 9 juin 2020

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° XX 'organisant la participation du public en lieu et place de la réunion d'information préalable organisée pour certains projets visés dans le Livre I^{er} du Code de l'environnement'

Le 2 juin 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n° XX 'organisant la participation du public en lieu et place de la réunion d'information préalable organisée pour certains projets visés dans le Livre I^{er} du Code de l'environnement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 9 juin 2020. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 juin 2020.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Considérant, la nécessité d'adopter prestement le présent arrêté de pouvoirs spéciaux dès lors que les réunions d'information préalables ne sont plus organisées depuis le début du confinement ; qu'il convient que l'autorité ou la personne à l'initiative de la réunion d'information préalable puisse, sans tarder, préparer et organiser la nouvelle forme de participation du public prévue ; qu'au vu de cette nécessité, pour respecter les règles de confinement et de distanciation sociale édictées au niveau fédéral et eu égard aux conséquences concrètes de la crise sur le déplacement et la présence physique de la population [aux réunions] d'information préalable, il convient d'adopter le présent arrêté de pouvoirs spéciaux dans des délais brefs ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'article D.29-5 du livre I^{er} du Code de l'environnement prévoit que, pour les projets de catégorie B visés par l'article D.29-1, § 4, du même livre, une réunion d'information préalable doit être réalisée avant l'introduction de la demande d'autorisation. Il prévoit aussi que, pour les projets de catégorie C visés par l'article D.29-1, § 5, du même livre, une réunion d'information préalable peut être réalisée, à l'initiative du demandeur, avant l'introduction de la demande d'autorisation.

Vu les difficultés que suscite ou peut susciter l'application de cette procédure au regard des mesures prises pour limiter la propagation du coronavirus Covid-19, le projet tend, en exécution du décret du 17 mars 2020 'octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement wallon dans le cadre de la crise sanitaire du Covid-19', à permettre au demandeur de faire le choix d'appliquer une procédure alternative destinée, selon les termes utilisés dans le préambule, à « assurer au mieux la participation du public [...] tout en évitant les réunions physiques et virtuelles ».

Cette procédure consiste en la réalisation, à l'initiative du demandeur, d'une présentation vidéo du projet accessible sur Internet, à l'issue de laquelle le public pourra formuler ses observations et suggestions.

Selon le projet, le régime ainsi mis en place s'applique à des procédures organisées de manière telle que la période pendant laquelle le public pourra envoyer ses observations et suggestions soit terminée au plus tard le 31 décembre 2020.

Compte tenu des explications qui figurent dans le préambule du projet ainsi que dans la note et le rapport au Gouvernement wallon, ce régime peut, dans son principe, être considéré comme faisant partie des mesures que le Gouvernement est habilité à prendre sur la base de l'article 1^{er}, § 1^{er}, du décret du 17 mars 2020, à savoir « toutes les mesures utiles pour prévenir et traiter toute situation qui pose problème dans le cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences et qui doit être réglée en urgence sous peine de péril grave ».

Il est toutefois permis de se demander si l'échéance du 31 décembre 2020, que fixe le projet pour déterminer la date ultime à laquelle devra être terminée la période pendant laquelle le public pourra envoyer ses observations et suggestions en application du régime envisagé, n'est pas trop éloignée pour pouvoir être considérée comme objectivement et raisonnablement justifiée au regard des limites – celles du « cadre strict de la pandémie Covid-19 et de ses conséquences » – auxquelles l'article 1^{er}, § 1^{er}, du décret du 17 mars 2020 soumet la mise en œuvre des pouvoirs spéciaux qu'il attribue au Gouvernement. Il convient à cet égard de relever que le dossier ne contient pas d'explication justifiant avec précision le choix de la date du 31 décembre 2020. Certes, il n'est actuellement pas possible de déterminer avec certitude le moment auquel prendra fin l'application des mesures de limitation de la propagation du coronavirus Covid-19. En outre, comme l'indiquent la note et le rapport au Gouvernement wallon, « [l]es mesures visant à limiter les rassemblements seront [...] vraisemblablement parmi les dernières à pouvoir être levées au terme du déconfinement qui a été amorcé sur le territoire national ». Par ailleurs, il faut aussi tenir compte du laps de temps nécessaire pour mettre en place en pratique l'application du dispositif en projet. Toutefois, pour limiter tout risque de contestation, il serait prudent de fixer une échéance plus proche que le 31 décembre 2020 et de prévoir que le Gouvernement peut modifier cette échéance si c'est nécessaire pour tenir compte de l'évolution de la crise sanitaire du Covid-19 et des mesures prises pour en limiter la propagation.

Le projet sera revu en conséquence.

2. Pour comprendre dans quelles hypothèses le projet s'applique, ainsi que son objet et sa portée exacts, il faut, en l'état du texte, combiner la lecture de certains passages du préambule et de plusieurs dispositions du projet. Cette manière de procéder ne facilite pas la compréhension du texte. En outre, elle néglige le fait que le préambule d'un arrêté, à la différence de son dispositif, n'a pas de portée normative.

Le dispositif du projet sera revu pour déterminer d'entrée de jeu les hypothèses dans lesquelles il s'applique, ainsi que son objet et sa portée exacts.

3. Le projet est ainsi conçu qu'il laisse au demandeur la faculté de décider s'il applique les dispositions du livre I^{er} du Code de l'environnement relatives à la réunion d'information préalable ou celles par lesquelles le projet d'arrêté règle la procédure particulière de participation du public qu'il prévoit.

En lui-même et quant au principe, vu le contexte dans lequel s'inscrit le projet, ce système n'appelle pas de critique.

Par contre, les dispositions par lesquelles l'article 1^{er} et l'article 2, alinéa 1^{er}, formulent les conditions du choix à opérer par le demandeur sont libellées en des termes dont l'imprécision expose le texte à être la source de nombreuses contestations. Ainsi, la question se pose de savoir à quelles « mesures prises pour limiter la propagation du virus dans la population » il faut exactement se référer. Les exemples que donne le texte sur ce point – en particulier « la stratégie de déconfinement », non autrement précisée – ne sont pas forcément éclairants. En outre, spécialement compte tenu de la rapidité de l'évolution des mesures prises en la matière, la section de législation se demande à quel moment il faut se placer pour déterminer à quelles mesures le demandeur doit se référer. Ou encore, quelles conditions le demandeur doit exactement remplir pour établir qu'il estime qu'il est ou qu'il n'est pas possible de respecter les mesures prises pour limiter la propagation du virus dans la population.

À vrai dire, vu les limites qu'impliquent le contexte et le fondement légal du projet et compte tenu du fait que celui-ci est ainsi conçu qu'il laisse au demandeur la faculté de décider s'il applique les dispositions du livre I^{er} du Code de l'environnement relatives à la réunion d'information préalable ou celles par lesquelles le projet règle la procédure particulière de participation du public qu'il prévoit, on n'aperçoit pas l'utilité de soumettre ce choix à des conditions telles celles qu'envisagent l'article 1^{er} et l'article 2, alinéa 1^{er}.

Le projet sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Ni l'article 39 de la Constitution, ni l'article 6 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ni l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2019 'fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement', ni l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 'portant règlement du fonctionnement du Gouvernement' ne doivent être visés au préambule. En effet, ils ne fournissent pas de fondement légal à l'arrêté en projet et ne sont pas davantage modifiés par celui-ci.

Les alinéas 1^{er}, 2, 5 et 6 seront donc omis.

2. Dans le préambule d'un arrêté, les premières dispositions qui doivent être visées sont celles qui procurent un fondement juridique à celui-ci. Aussi, le décret du 17 mars 2020 doit être visé avant le livre I^{er} du Code de l'environnement.

3. En ce qui concerne la consultation du Conseil d'État, il convient, d'abord, d'énoncer les motifs qui ont justifié le recours à la procédure d'urgence prévue par l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État', et ensuite de viser l'avis de celui-ci. Cet alinéa sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 67.526/4 du Conseil d'État donné le 9 juin 2020, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ¹.

Le préambule sera revu en conséquence.

DISPOSITIF

Article 3

Dans le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, vu l'objet de la procédure envisagée, il convient :

1° d'une part, de rédiger le début du 3^o, premier tiret, comme suit : « de mettre en évidence et de permettre au public de mettre en évidence [...] » ;

2° d'autre part, de rédiger le début du 3^o, deuxième tiret, comme suit : « de présenter et de permettre au public de présenter [...] ».

Article 8

Si telle est bien l'intention de l'auteur du texte, les mots « à dater du dernier jour » seront remplacés par les mots « suivant le dernier jour ».

Article 11

Pour éviter toute confusion :

1° d'une part, les mots « est la réunion d'information au sens » seront remplacés par les mots « tient lieu de réunion d'information pour l'application » ;

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

2° d'autre part, les mots « est la phase de consultation du public au sens » seront remplacés par les mots « tient lieu de phase de consultation du public pour l'application ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET