



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 75.184/4
du 31 janvier 2024

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne
‘modifiant divers décrets relatifs à l’environnement’

Le 21 décembre 2023, 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 trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant divers décrets relatifs à l'environnement'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 31 janvier 2024. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Ambre VASSART, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 janvier 2024.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

RECEVABILITÉ

Le 15 juin 2023, la section de législation a donné l'avis 73.379/4 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne « modifiant divers décrets relatifs à l'environnement ». Ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles de l'avant-projet examiné ne font état de ce précédent avant-projet (ci-après : « l'avant-projet 73.379/4 ») ou de cet avis.

Les dispositions de l'avant-projet à l'examen sont, pour la plupart, rédigées en des termes identiques à ceux des dispositions correspondantes dans l'avant-projet 73.379/4. Par ailleurs, il ressort manifestement du libellé de certaines dispositions qui font l'objet de la présente demande d'avis que celles-ci sont rédigées de manière à faire suite aux observations formulées par la section de législation dans l'avis 73.379/4, ce que le délégué de la Ministre a confirmé.

Lorsque la section de législation a donné un avis, elle a épuisé la compétence que lui confère la loi et il ne lui appartient dès lors pas de se prononcer à nouveau sur les dispositions déjà examinées, qu'elles aient été revues pour tenir compte des observations formulées dans le premier avis ou qu'elles demeurent inchangées, sauf s'il est envisagé d'insérer dans le texte des dispositions entièrement nouvelles, dont le contenu est indépendant des observations ou suggestions formulées dans le premier avis : dans ce dernier cas, une nouvelle consultation de la section de législation est requise, portant sur les dispositions nouvelles ; il en va aussi différemment quand interviennent après le premier avis des éléments juridiques nouveaux, de nature à justifier un nouvel examen du texte par la section de législation : en pareil cas, la section de législation doit être saisie des dispositions du texte affectées par ces éléments nouveaux.

Compte tenu de ce qui précède et en l'absence d'éléments juridiques nouveaux de nature à justifier un réexamen de l'ensemble de l'avant-projet, au regard de la réponse fournie par le délégué de la Ministre quant aux modifications opérées par rapport à l'avant-projet 73.379/4, la demande d'avis est donc partiellement irrecevable. En conséquence, la section de législation limite son examen aux seules dispositions considérées comme entièrement nouvelles, à savoir les articles 2, 3^o, a), et 4^o (article 1^{er}, 4^o et 5^o, en projet), 7, 2^o

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

(article 10, § 4, alinéa 2, *in fine*, en projet), 11, 1° (article 35, § 3, alinéa 2, *in fine*, en projet), 14, §§ 1^{er} et 2, 1° (article 40, § 3/1, et § 10, alinéa 2, *in fine*, en projet), 15, 1°, b) (article 45, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 10°, alinéa 2, en projet), 23, 1° (article 58, § 2, 6°, en projet), 24 (article 59, alinéa 1, 5°, en projet), 25, 2° (article 65, § 1^{er}, avant-dernier alinéa, en projet), 34 (article 93, § 3, en projet), 35 (article 95, §§ 3/1 et 3/2, en projet), 36 (article 97, alinéa 3, 2°, en projet), 41, 1° (article 23, § 2, alinéa 2, en projet), 44, 1° (article D.29-1, § 4, b), 1° et 9°, en projet), 45 (article D.29-6/1 en projet) et 51 de l'avant-projet.

Pour le surplus, la demande d'avis est irrecevable.

Par ailleurs, dans un souci de transparence et afin de permettre notamment aux membres du Parlement wallon d'appréhender de manière aisée l'évolution de l'avant-projet, sa portée exacte et la justification de ses dispositions, l'exposé des motifs et le commentaire des articles seront complétés afin d'indiquer si et dans quelle mesure les modifications apportées à l'avant-projet font suite ou non à l'avis 73.379/4.

Outre le présent avis et l'avant-projet sur lequel il porte, l'avis 73.379/4 et l'avant-projet sur lequel il a été donné seront joints au projet de décret déposé au Parlement wallon.

EXAMEN DU PROJET

Article 14

Au paragraphe 3/1, alinéa 2, en projet, il convient de faire courir le point de départ du délai de trente jours à dater non de l'envoi de la demande du Gouvernement, mais de la réception de cette demande ¹.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 95, § 3/1, alinéa 2, en projet (article 35, § 1^{er}, de l'avant-projet).

Article 23

La disposition à l'examen sera complétée afin de préciser tous les éléments essentiels du traitement de données qui sera opéré dans le cadre de la tenue du registre des plaintes dont il appartient au Gouvernement d'établir le modèle.

¹ Et ce de manière à se conformer à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle consacrant la théorie de la réception en matière de notification. Voir notamment C.C., 17 décembre 2003, n° 170/2003, et note J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, « Revirement spectaculaire : détermination de la date de notification par application de la théorie de la réception », *J.T.*, 2004, p. 47.

Ainsi que l'a rappelé l'Assemblée générale de la section de législation dans son avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021, les éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel sont les suivants : « 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données »².

À la lumière de ce principe, les finalités mentionnées dans le commentaire de l'article seront exprimées dans le dispositif. De même, l'auteur de l'avant-projet précisera les catégories de données traitées.

Article 41

1. Le 1° prévoit de compléter l'article 23, § 2, alinéa 2, du décret du 1^{er} mars 2018 'relatif à la gestion et à l'assainissement des sols' par la phrase suivante :

« S'il s'avère que, selon l'étude d'orientation dûment validée par l'administration, des investigations complémentaires doivent être menées, le permis peut être délivré à la condition que, sur la partie du site terrain concernée, sa mise en œuvre soit subordonnée à l'approbation de l'étude de caractérisation ou de l'étude combinée et au respect des mesures de suivi ou de sécurité ainsi que, lorsqu'un assainissement est requis, à l'approbation du projet d'assainissement et à la bonne exécution des actes et travaux d'assainissement ».

2. Le commentaire de la disposition précise :

« La modification de l'article 23, § 2 du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et l'assainissement des sols vise à simplifier les démarches pour les exploitants. Actuellement, lorsqu'une demande de permis est introduite et que les résultats de l'étude d'orientation ne sont pas encore connus au moment où l'autorité doit statuer, le permis est refusé, à charge pour le demandeur d'introduire une nouvelle demande. Il est proposé que le permis puisse être délivré mais à la condition que, sur la partie du site terrain concernée, sa mise en œuvre soit subordonnée à l'approbation de l'étude de caractérisation ou de l'étude combinée et au respect des mesures de suivi ou de sécurité ainsi que, lorsqu'un assainissement est requis, à l'approbation du projet d'assainissement et à la bonne exécution des actes et travaux d'assainissement ».

² Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119, observation n° 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 1^{er} juin 2023, n° 84/2023, B.16.9.

Or, toute modification d'un régime juridique qui touche à l'environnement au sens large doit, en principe, être examinée au regard du principe de *standstill* qui découle de l'article 23 de la Constitution. Il y a en effet lieu de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, l'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne le droit à la protection d'un environnement sain, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable ³.

En l'espèce, l'objectif de simplification administrative paraît constituer une justification admissible. Toutefois, la disposition n'établit pas avec toute la clarté souhaitable les conséquences sur le permis délivré de la non-observation des conditions auxquelles sa mise en œuvre est subordonnée.

Il appartient dès lors à l'auteur de l'avant-projet, à tout le moins dans l'exposé des motifs, d'apporter les éléments de clarification à cet égard.

3. L'alinéa 1^{er} doit faire référence à l'article 23, § 1^{er}, du décret du 1^{er} mars 2018. Le commentaire sera également revu.

Article 45

Il sera précisé que l'article D.29-6/1 en projet sera inséré dans le chapitre II du titre III du Livre I^{er} du Code de l'environnement.

Article 51

L'alinéa 2 est rédigé comme suit :

« Les articles 2, 4° (points 31° et 32°), 7, 15, 1°, a), et 25 entrent en vigueur à la date fixée par le Gouvernement et au plus tard le 1^{er} janvier 2024 ».

Si cette disposition est maintenue, elle aura pour conséquence de conférer une portée rétroactive aux dispositions mentionnées à l'alinéa 2.

Or, selon la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle :

« La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour but d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une procédure judiciaire ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des

³ Voir notamment C.C., 27 avril 2023, n° 69/2023, B.6.2.

circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »⁴.

Si l'intention de l'auteur de l'avant-projet n'est pas de conférer une portée rétroactive aux dispositions mentionnées à l'alinéa 2, ce dernier sera revu. Dans le cas contraire, l'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier la rétroactivité de ces dispositions au regard des principes rappelés ci-avant.

OBSERVATION FINALE

L'avant-projet ne comporte pas d'articles 3, 30, 32 et 33. Sa numérotation sera revue.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO

⁴ Voir par exemple C.C., 17 janvier 2013, n° 3/2013, B.4 ; C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; 28 mai 2015, n° 77/2015, B.4.1 ; 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; 6 octobre 2016, n° 126/2016, B.7.3.