

## Décret sur les Autorisations Régionales : Inter-Environnement Wallonie interpelle la Cour constitutionnelle

### Rappel du contexte

A l'issue de plusieurs étapes mouvementées<sup>1</sup>, le Parlement wallon a voté le 16 juillet 2008 le décret dit d'autorisations régionales<sup>2</sup> (DAR). En vertu de celui-ci, certains permis considérés comme relevant de « *motifs impérieux d'intérêt général* » sont ratifiés par le Parlement et échappent de ce fait à toute possibilité de recours devant le Conseil d'Etat. Les recours devront désormais être déposés devant la Cour constitutionnelle, seule instance habilitée à sanctionner des actes législatifs.

Le citoyen et l'environnement vont-ils y perdre ou y gagner ?

Tout dépend de la manière dont la Cour constitutionnelle va envisager cette nouvelle mission : jamais encore, en effet, elle n'a eu à statuer sur des problèmes de permis d'urbanisme, d'environnement ou encore de permis unique.

Depuis le début, la Fédération Inter-Environnement Wallonie s'interroge sur le recul potentiel de cette nouvelle procédure en terme de respect du droit (et donc de protection) de l'environnement. Elle a d'ailleurs interpellé le Gouvernement et le Parlement sur ce point.

Après une longue réflexion, la Fédération a décidé d'introduire un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle à l'encontre du décret du 17 juillet 2008, recours ne visant que les dispositions générales du décret. Elle n'agit donc pas à l'encontre des articles spécifiques qui ratifient d'ores et déjà des permis délivrés sur divers projets<sup>3</sup>.

**Le recours introduit est motivé par 3 considérations-clés :**

- **le droit de l'environnement risque de ne pas être respecté : les compétences de la Cour constitutionnelle ne lui permettent en effet pas de vérifier la légalité des procédures d'instruction conduisant à l'octroi d'un permis (par exemple, le respect des procédures d'évaluations des incidences sur l'environnement);**
- **censée être une procédure d'exception s'appliquant pour certains types de projets, la procédure nouvellement votée pourrait se généraliser;**
- **la séparation des pouvoirs n'est pas suffisamment respectée.**

---

<sup>1</sup> Notamment, un avis très critique de la section de législation du Conseil d'Etat (Avis 44.320/4 du CE du 7 mai 2008) énonçait que le projet de texte portait « *atteinte à la substance même de la séparation des pouvoirs* » et se heurtait « *à une critique fondamentale de constitutionalité* ». La volonté non dissimulée des auteurs du projet de vouloir évincer le Conseil d'Etat au profit de la Cour constitutionnelle fit couler beaucoup d'encre également.

<sup>2</sup> « Décret du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général », publié au Moniteur belge du 25 juillet 2008.

<sup>3</sup> 13 permis sont d'ores et déjà ratifiés par le décret du 17 juillet 2008 et ont trait à des travaux relatifs à l'aéroport de Liège-Bierset, l'aéroport de Charleroi, le RER, la station d'épuration du Hain, le projet Fedex à La Hulpe.

## 1. La nouvelle procédure menace le droit de l'environnement

Pour rappel, le Conseil d'Etat statue sur la légalité d'un acte administratif et non sur l'opportunité de celui-ci : s'il sanctionne un acte administratif, c'est en raison d'un vice de légalité (lequel peut toucher au fond du dossier : il peut s'agir, par exemple, d'un défaut de motivation). *De facto*, le Conseil d'Etat s'assure que l'ensemble des procédures préalables à l'obtention du permis a bien été respecté.

La Fédération considère ceci comme fondamental : ces procédures incluent en effet des mesures essentielles en matière de **protection de l'environnement** (exemple: l'obligation de réaliser, en amont du permis, une évaluation des incidences sur l'environnement, en vue d'en limiter l'impact) et en matière de **participation des citoyens et droit d'accès à l'information de leur part** (exemple: l'obligation de tenir une réunion de consultation préalable au projet, de réaliser une enquête publique...).

La Cour constitutionnelle, actuellement, n'examine que des textes législatifs. Dans ses arrêts, elle se prononce sur la constitutionnalité de ces textes au regard de certaines dispositions<sup>4</sup>, mais nullement sur le processus par lequel ces textes ont transité avant d'être adoptés.

Désormais, c'est sur un texte de loi ratifiant un permis que la Cour constitutionnelle va devoir se prononcer. La Cour risque dès lors de ne pas prendre en considération les éventuelles méconnaissances des procédures préalables au permis. Si tel est le cas, il existe un risque que des législations applicables en matière de délivrance de permis soient piétinées sans que les éventuelles violations puissent être contestées en justice. Ceci serait contraire à :

- 1) l'égalité de traitement entre deux projets dont l'un où les motifs impérieux d'intérêt général seraient avérés et l'autre pas;
- 2) l'application du droit communautaire en matière d'environnement qui pourrait impunément être violé pour les projets « d'intérêt général ».

## 2. Exceptionnelle aujourd'hui, la procédure le restera-t-elle vraiment ?

Par ailleurs, le décret incriminé pose une seconde question fondamentale qui conduit à le contester : le caractère « exceptionnel » des projets visés. Par le passé, des procédures sensées être d'exception se sont généralisées peu à peu jusqu'à disparition, dans la pratique, de la procédure ordinaire<sup>5</sup>. Le risque d'une telle dérive est présent ici.

---

<sup>4</sup> La Cour constitutionnelle connaît uniquement de la violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions; ou des articles du titre II « des Belges et de leurs droits » et des articles 170, 172 et 191 de la Constitution

<sup>5</sup> Exemple : Ainsi la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique était présentée au début comme devant s'appliquer dans des cas exceptionnels et qui n'en est pas moins devenue la règle au fil du temps pour ne pas dire la seule procédure utilisée actuellement.

En effet, si à l'heure actuelle, le décret liste et balise une série d'actes et travaux pour lesquels des motifs impérieux d'intérêt général sont reconnus, cette liste d'actes et travaux pourrait être étendue à l'avenir. Si d'autres types de projets ne parviennent pas à aboutir via la procédure de délivrance classique, le Gouvernement ne sera-t-il pas tenté d'étendre la liste à un nombre croissant de projets ?

On imagine le Parlement sollicité sur un nombre sans cesse croissant de projets qu'il maîtrisera d'autant moins qu'il ne dispose pas d'une administration pour lui instruire les dossiers. Une telle évolution dévaloriserait la fonction parlementaire, axe central de notre démocratie.

### **3. La séparation des pouvoirs est-elle bien respectée ?**

L'actualité récente a montré que la séparation des pouvoirs, essentielle à notre démocratie, pouvait être moins nette dans la pratique qu'il n'y paraissait...

De ce point de vue, depuis le début, le projet du Gouvernement pose question à de nombreux observateurs : est-il bien raisonnable qu'un Parlement s'octroie des compétences exécutives, qui plus est, sans avoir une administration dédiée pour instruire le dossier ?

### **4. Evincer le Conseil d'Etat est une mauvaise solution pour résoudre un problème qui reste à démontrer**

Le décret voté a pour objectif premier d'évincer le Conseil d'Etat d'une partie du contentieux dont il est habituellement saisi. Diverses déclarations lors de l'élaboration du texte laissaient clairement transparaître la volonté des autorités de mettre en place un mécanisme permettant d'éviter des recours décrits comme trop nombreux et accusés de retarder des projets.

Sans se prononcer sur le problème – qui reste à objectiver -, la solution proposée est clairement inadéquate :

1) s'il existe une « annulation excessive » par le Conseil d'Etat, pourquoi créer une procédure différente pour certains projets et non pour d'autres? Il aurait été plus sain et plus équitable de modifier la législation en profondeur pour tous les permis;

2) à l'inverse, si le Conseil d'Etat annule pour de « bonnes » raisons (c'est-à-dire parce que la procédure est entachée par un problème de légalité ou de motivation), que penser, en termes de bonne gouvernance, d'un Gouvernement qui tente de contourner la censure de la haute juridiction administrative pour faire passer les dossiers qu'il gère mal ? Que penser d'un Gouvernement qui, faute d'être capable de mener ses propres procédures à bien, tente de résoudre ses problèmes en évinçant une juridiction au profit d'une autre?

### **5. Un décret qui interpelle une série d'acteurs, pas que la Fédération**

La Fédération IEW n'est pas la seule à s'insurger contre le décret du 17 juillet 2008 : si nos informations sont exactes, une dizaine de recours en annulation de ce décret ont été introduits – ou sont sur le point de l'être - par diverses associations et particuliers, preuve que sa validité pose question. En outre, dans le cadre d'un recours pendant devant le Conseil d'Etat, ce dernier a déjà



posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle quant à la conformité de l'article 8 du décret du 17 juillet 2008 au regard de certaines dispositions nationales et européennes<sup>6</sup>.

Il ne fait pas de doute que l'action de la Fédération – dont on rappellera ici qu'elle n'est qu'un requérant parmi une dizaine d'autres - crispiera certains membres du Gouvernement wallon.

La Fédération est toutefois confiante en la sagesse des décideurs régionaux; elle est convaincue que les subventions qui lui sont octroyées pour mener à bien ses diverses missions ne souffriront pas de cette action qui relève de l'exercice plein et entier de son devoir démocratique.

---

<sup>6</sup> Arrêt du Conseil d'Etat du 11 décembre 2008, n° 188.742