

Numéro du rôle : 5524
Arrêt n° 150/2013 du 7 novembre 2013

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 95 du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et M. Bossuyt, et des juges E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*

### *I. Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 221.486 du 22 novembre 2012 en cause de Paul Dewaste contre la Région wallonne, partie intervenante : la SA « Windvision », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 décembre 2012, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution pris seuls ou en combinaison avec le principe général de la sécurité juridique en ce que, en cas de prorogation du délai imparti aux fonctionnaires technique et délégué pour envoyer leur rapport de synthèse au Gouvernement, le délai imparti à ce dernier pour statuer sur le recours dont il est saisi se calcule conformément aux alinéas 1er et 4 du paragraphe 7 de cette disposition, soit en un bloc à compter du premier jour suivant la réception du dernier recours, et non pas conformément aux alinéas 1er et 3 de ce même paragraphe 7, c'est-à-dire seulement à compter du jour où le Gouvernement reçoit le rapport de synthèse envoyé dans les temps, comme tel est le cas à défaut de prorogation du délai imparti aux fonctionnaires technique et délégué pour envoyer leur rapport de synthèse au Gouvernement ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Paul Dewaste, demeurant à 7502 Esplechin, Chemin de Cysoing 4;
- la SA « Windvision », dont le siège est établi à 3001 Heverlee, Interleuvenlaan 15D;
- le Gouvernement wallon.

Par ordonnance du 19 septembre 2013, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 9 octobre 2013, après avoir invité les parties à s'expliquer, dans un mémoire complémentaire qui pouvait être introduit le 4 octobre 2013 au plus tard et qu'elles communiqueraient aux autres parties dans le même délai, sur l'incidence éventuelle sur la présente affaire du décret de la Région wallonne du 7 mars 2013 « interprétatif des articles 35, § 1er, alinéa 2, 40, § 7, alinéa 3, 93, § 1er, 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 de relance économique et de simplification administrative ».

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- Paul Dewaste;
- le Gouvernement wallon.

A l'audience publique du 9 octobre 2013 :

- ont comparu :

. Me N. Dierckx *loco* Me P. Moërynck, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SA « Windvision »;

. Me N. Carbonnelle, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me E. Orban de Xivry, avocat au barreau de Marche-en-Famenne, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs F. Daoût et A. Alen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par requête du 12 juillet 2012, le requérant devant le Conseil d'Etat demande la suspension et l'annulation de l'arrêté du ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du territoire et de la Mobilité de la Région wallonne du 23 avril 2012 accordant à la SA « Windvision » un permis unique visant à implanter et à exploiter un parc de six éoliennes.

La procédure de délivrance d'un permis unique est régie par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Le permis unique est délivré par le collège communal ou conjointement par les fonctionnaires technique et délégué. Un recours est ouvert auprès du Gouvernement wallon à l'encontre des décisions prises en première instance par lesdites autorités.

L'article 95 du décret du 11 mars 1999 règle la procédure d'instruction sur recours. Il détermine en son paragraphe 1er les hypothèses dans lesquelles un recours en réformation est ouvert devant le Gouvernement wallon et détermine en son paragraphe 2 le délai dans lequel le recours doit être introduit.

Le paragraphe 3 prévoit l'élaboration d'un rapport de synthèse rédigé conjointement par les administrations de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire et de l'Urbanisme et détermine le délai de transmission de ce rapport de synthèse au Gouvernement.

Enfin, le paragraphe 4 de l'article 95 prévoit que le délai de transmission du rapport de synthèse au Gouvernement peut être prorogé de maximum 30 jours.

Le paragraphe 7 de la même disposition prévoit le délai de transmission de la décision sur recours au requérant.

C'est sur ce dernier paragraphe que la Cour est interrogée.

### III. *En droit*

- A -

A.1.1. Dans son mémoire, le requérant devant le juge *a quo* souligne que la volonté initiale du législateur décréto wallon était d'accélérer les délais de procédure en insérant à côté du délai global de décision qui prend cours à dater de la réception du recours, un délai relatif prenant cours à la réception du rapport de synthèse. Ainsi, si les fonctionnaires techniques n'utilisaient pas la totalité du délai qui leur était imparti mais seulement une partie de celui-ci, le Gouvernement ne disposait plus de la totalité du délai global mais du délai relatif pour notifier sa décision.

Un problème d'interprétation s'est posé dans l'hypothèse où les fonctionnaires technique et délégué adressaient leur rapport de synthèse au Gouvernement le dernier jour utile, ce rapport étant réceptionné le lendemain par le Gouvernement, c'est-à-dire au-delà du délai de transmission. La jurisprudence du Conseil d'Etat reflétant ces difficultés d'interprétation est citée.

A.1.2. Le requérant devant le juge *a quo* souligne que les deux hypothèses prévues par les alinéas 2 et 3 de l'article 95, § 7, du décret sont différentes. En effet, dans la première hypothèse, les instances et autorités compétentes restent dans le délai global prévu par l'article 95, § 7, alinéa 1er, du décret. Dans cette hypothèse, le législateur décréto a prévu que l'avance prise par les fonctionnaires délégué et technique puisse être conservée. Dans la seconde hypothèse, le délai de transmission du rapport de synthèse et le délai de notification de la décision de l'autorité compétente sont prorogés jusqu'à 30 jours. Cette décision de prorogation doit intervenir avant l'échéance du délai prévu pour la transmission du rapport de synthèse et elle est notifiée à l'ensemble des autorités et des personnes concernées, à savoir au Gouvernement, au demandeur et au requérant. Dans cette hypothèse, le législateur décréto a estimé que le délai global était dépassé par cette prorogation et que la décision finale devait intervenir dans le délai prorogé.

A.1.3. D'après le requérant devant le juge *a quo*, des règles procédurales spécifiques peuvent régir des situations spécifiques sans que ce soit constitutif de discrimination.

A.2.1. La partie défenderesse devant le juge *a quo* indique dans son mémoire que dans la procédure d'instruction d'une demande de permis unique, le délai imparti au ministre pour statuer se calcule en principe en trois fois : le délai imparti pour envoyer le rapport en ce compris la prorogation de 30 jours, le délai imparti au ministre pour envoyer sa décision à compter de la réception du rapport de synthèse et, entre les deux, le délai d'acheminement du rapport de synthèse entre son envoi et sa réception.

Par son arrêt n° 220.204 du 5 juillet 2012, en cause de Gillet et consorts, le Conseil d'Etat a jugé qu'en cas de prorogation du délai imparti aux fonctionnaires techniques et délégués pour envoyer leur rapport de synthèse, le paragraphe 7, alinéa 3, de l'article 95 ne pouvait pas s'appliquer. Il en résulterait que le délai imparti à l'autorité compétente pour statuer lorsqu'un rapport de synthèse lui est envoyé est amputé du délai d'acheminement de ce rapport quelle que soit la durée de ce délai d'acheminement et alors que cette durée peut être plus ou moins longue, voire trop longue, dès lors qu'elle est soumise à divers aléas.

A.2.2. D'après la partie défenderesse devant le juge *a quo*, la prorogation n'est pas vue par la doctrine comme pouvant exercer une quelconque influence sur le mode de calcul en trois temps en présence d'un rapport de synthèse adressé dans les délais.

Il est soutenu que le législateur décréto n'aurait pas entendu prêter à la prorogation du délai imparti pour l'envoi du rapport de synthèse les effets que lui attache l'arrêt du Conseil d'Etat précité. Il ressortirait au contraire des travaux préparatoires du décret en cause que le Gouvernement doit pouvoir bénéficier d'un délai complet pour statuer.

A.2.3. D'après la partie défenderesse devant le juge *a quo*, la lecture qui serait faite de l'article 95 du décret du 11 mars 1999 par l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 juillet 2012 serait source d'insécurité juridique et de discrimination en amputant le délai imparti à l'autorité compétente pour statuer sur le recours dont elle est saisie

et en introduisant un aléa dans le calcul de ce délai, puisque ce dernier serait fonction de la durée de l'acheminement du rapport de synthèse.

A.2.4. La partie défenderesse devant le juge *a quo* signale l'existence d'un projet de décret interprétatif du décret en cause qui a été déposé au Parlement, visant à mettre un terme aux difficultés d'interprétation déjà évoquées du décret existant.

A.3. D'après le Gouvernement wallon, l'adoption du projet de décret rendrait la question préjudicielle sans objet, compte tenu de l'effet rétroactif d'un décret interprétatif.

A son estime, interpréter l'article 95, § 7, alinéa 4, du décret du 11 mars 1999 conformément à l'enseignement de l'arrêt du Conseil d'Etat Gillet n° 220.204 du 5 juillet 2012 créerait une discrimination injustifiée. En revanche, la même disposition, interprétée conformément à la pratique administrative et à l'arrêt du Conseil d'Etat ASBL « Le poumon vert de La Hulpe » n° 185.114 du 2 juillet 2008 et conformément au projet de décret interprétatif envisagé, ne créerait pas cette discrimination.

A.4. Par courrier du 29 mars 2013, le conseil du Gouvernement wallon demande à verser au dossier de la procédure une copie du décret du 7 mars 2013 « interprétatif des articles 35, § 1er, alinéa 2, 40, § 7, alinéa 3, 93, § 1er, 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 de relance économique et de simplification administrative » (*Moniteur belge* du 26 mars 2013, deuxième édition) qui dispose dans son article unique que le délai imparti au Gouvernement ou à l'autorité compétente pour envoyer sa décision est de 30 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.

A.5. Par ordonnance du 19 septembre 2013, la Cour a invité les parties à s'expliquer sur l'incidence éventuelle du décret précité. Selon le mémoire complémentaire déposé par le Gouvernement wallon, il en découle que l'adoption dudit décret rend la question préjudicielle sans objet, compte tenu de l'effet rétroactif d'un décret interprétatif. Selon le requérant devant le juge *a quo*, si la Cour estime que ledit décret est interprétatif, la question est devenue sans objet.

## - B -

B.1. La Cour est invitée à se prononcer sur la compatibilité de l'article 95 du décret de la Région wallonne du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement avec les articles 10 et 11 de la Constitution, pris seuls ou en combinaison avec le principe général de la sécurité juridique, en ce que, en cas de prorogation du délai imparti aux fonctionnaires technique et délégué pour envoyer leur rapport de synthèse au Gouvernement, le délai imparti à celui-ci pour statuer sur le recours dont il est saisi se calcule en un bloc à compter du premier jour suivant la réception du dernier recours et non à compter du jour où le Gouvernement reçoit le rapport de synthèse envoyé dans les temps.

B.2. L'article 95 précité dispose :

« [...] »

§ 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.

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.

[...]

§ 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.

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

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.

[...] ».

B.3.1. Le 7 mars 2013, la Région wallonne a pris un décret « interprétatif des articles 35, § 1er, alinéa 2, 40, § 7, alinéa 3, 93, § 1er, 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 de relance économique et de simplification administrative » (*Moniteur belge*, 26 mars 2013, deuxième édition).

Ce décret comporte un article unique ainsi libellé :

« Les articles 35, § 1er, alinéa 2, 40, § 7, alinéa 3, 93, § 1er, 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, § 1er, alinéa 2, 40, § 3, alinéa 2, 92, § 3, alinéa 1er, 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° 20 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° 30 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 ».

B.3.2. Les travaux préparatoires du décret font apparaître que le législateur décrétole wallon a voulu mettre fin aux difficultés d'interprétation liées à la disposition en cause et confirmer la pratique administrative dans une optique de sécurité juridique et de simplification (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2012-2013, n° 750/1, p. 4).

Selon l'exposé des motifs :

« [...] dans son arrêt n° 220.204 du 5 juillet 2012, GILLET et cs., le Conseil d'Etat a jugé que, dans l'hypothèse où le délai pour l'envoi du rapport de synthèse a été prorogé, le délai endéans lequel le ministre doit statuer est, dans tous les cas (si la prorogation est de 30 jours), de :

– 100 jours pour un établissement de classe 2;

– 130 jours pour un établissement de classe 1.

Le Conseil d'Etat considère donc que la disposition selon laquelle le ministre doit statuer dans un délai de 20 jours (classe 2) ou 30 jours (classe 1) à compter de la réception du rapport de synthèse ne s'applique pas en cas de prorogation.

[...]

Il y a tout lieu de penser que le Conseil d'Etat ferait la même interprétation en ce qui concerne les décisions envoyées en application des articles 35, § 1er, alinéa 2, 40, § 7, alinéa 3, 93, § 1er, alinéa 2, du décret puisque ces dispositions sont rédigées de manière identique à l'article 95, § 7, alinéa 3.

Dans la pratique, cette jurisprudence instaure donc 2 régimes différents de calcul des délais, selon qu'il y a eu prorogation ou pas. Telle n'était à l'évidence pas l'intention du législateur [décrétal] lorsqu'il a introduit par le décret RESA du 3 février 2005, la possibilité de proroger le délai imparti pour le dépôt du rapport de synthèse.

Au contraire, il semble bien que le législateur [décrétal] a entendu (p)réserver à l'autorité compétente ou au Gouvernement un délai complet (vingt ou trente jours selon la classe de l'établissement), à dater de la réception du rapport de synthèse, pour envoyer sa décision (Parl. wal., 19 janvier 2005, 74 (2004-2005), n° 21) : ' Ce délai se calcule à partir du moment où le rapport de synthèse des administrations est reçu '.

Quoi qu'il en soit, les difficultés d'interprétation de ces dispositions posent d'évidents problèmes de sécurité juridique comme en témoigne l'arrêt 221.486 du 22 novembre 2012 par lequel le Conseil d'Etat pose à la Cour constitutionnelle la question préjudicielle suivante : ' l'article 95 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution pris seuls ou en combinaison avec les principes de la sécurité juridique en ce que, en cas de prorogation du délai imparti aux Fonctionnaires technique et délégué pour envoyer leur rapport de synthèse au Gouvernement, le délai imparti à ce dernier pour statuer sur recours dont il est saisi se calcule conformément aux alinéas 1er et 4 du paragraphe 7 de cette disposition, soit en un bloc à compter du premier jour suivant la réception du dernier recours, et non pas conformément aux alinéas 1er et 3 de ce même paragraphe 7, c'est-à-dire seulement à compter du jour où le Gouvernement reçoit le rapport de synthèse envoyé dans les temps, comme tel est le cas à défaut de prorogation [du] délai imparti aux Fonctionnaires technique et délégué pour envoyer leur rapport de synthèse au Gouvernement ? ' » (*ibid.*, pp. 2-4).

B.4. Une disposition est interprétative quand elle confère à une disposition législative le sens que, dès son adoption, le législateur a voulu lui donner et qu'elle pouvait raisonnablement recevoir. C'est le propre d'une disposition interprétative de sortir ses effets à

la date d'entrée en vigueur des dispositions législatives qu'elle interprète, puisqu'elle confère au texte interprété le sens que raisonnablement il aurait pu avoir dès son adoption.

B.5. C'est le cas en l'espèce et, dès lors, en cas de prorogation du délai imparti aux fonctionnaires technique et délégué pour envoyer leur rapport de synthèse au Gouvernement, le délai imparti à celui-ci pour statuer sur le recours dont il est saisi doit être calculé à compter du jour où il reçoit le rapport de synthèse envoyé avant l'expiration du délai prorogé.

Dès lors que le décret du 7 mars 2013 produit ses effets à la date d'entrée en vigueur de l'article 95 en cause, celui-ci n'a pu avoir le sens qui lui est conféré dans la question préjudicielle, et, partant, être à l'origine de la différence de traitement qui y est dénoncée.

B.6. En raison de l'absence de différence de traitement entre les catégories de personnes visées par la question préjudicielle, ladite question est sans objet.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle est sans objet.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 7 novembre 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels