

INTRODUCTION

1. Le(s) temps change(nt) et le droit aussi.

En matière d'urbanisme et d'environnement, chacun sait que le mouvement est particulièrement cadencé, qu'il s'agisse de modifier des textes existants ou d'en adopter de nouveaux.

Si l'on s'en tient à deux des principaux textes en la matière, l'on observera que, depuis le 1^{er} janvier 2005, le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine, a fait l'objet de huit décrets modificatifs⁽¹⁾ (l'on ne compte pas les arrêtés), et que le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement a quant à lui fait l'objet de six décrets modificatifs⁽²⁾.

Si l'on veut bien s'attarder sur ce décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, et toujours pour cette période du 1^{er} janvier 2005 à nos jours, l'on dénombre, sauf erreur :

- six arrêtés modificatifs 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⁽³⁾;

* Cette contribution n'engage que leurs auteurs.

** Juriste à la Division de la Prévention et des Autorisations de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement du Ministère de la Région wallonne.

*** Avocat, chargé d'enseignement aux Facultés universitaires Saint-Louis.

(1) Décret du 24 mai 2007 relatif aux infractions et sanctions en matière d'urbanisme (*M.B.*, 18 juin 2007, 33262); décret-cadre du 19 avril 2007 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments (*M.B.*, 29 mai 2007, 28444); décret du 15 février 2007 modifiant l'intitulé de la section 2 du chapitre IV du titre 1^{er} du livre 1^{er} et des articles 1^{er}, 7 et 12 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (*M.B.*, 14 mars 2007, 13689); décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon (*M.B.*, 23 février 2006, 13611); décret du 1^{er} juin 2006 modifiant les articles 4, 111 et 127 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (*M.B.*, 15 juin 2006, 30548); décret du 27 octobre 2005 modifiant les articles 6, 21, 110bis et 127 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (*M.B.*, 23 novembre 2005, 50382); décret du 20 juillet 2005 créant un fonds budgétaire d'assainissement des sites d'activité économique à réhabiliter et des sites de réhabilitation paysagère environnementale (*M.B.*, 30 août 2005, 37458); décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (*M.B.*, 1^{er} mars 2005, 7963).

(2) Décret du 31 mai 2007 relatif à la participation du public en matière d'environnement (*M.B.*, 10 juillet 2007, 37649); décret-cadre déjà cité du 19 avril 2007 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments (*M.B.*, 29 mai 2007, 28444); décret du 10 novembre 2006 modifiant le livre 1^{er} du Code de l'Environnement relatif à l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement (*M.B.*, 24 novembre 2006, 65649); décret du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (*M.B.*, 9 août 2006, 39109); décret déjà cité du 1^{er} juin 2006 modifiant les articles 4, 111 et 127 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (*M.B.*, 15 juin 2006, 30548); décret-programme déjà cité du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (*M.B.*, 1^{er} mars 2005, 7963).

(3) Arrêté du Gouvernement wallon du 19 avril 2007 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (*M.B.*, 15 mai 2007, 26487); arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} mars 2007 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 (*M.B.*, 20 mars 2007, 15175); 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 (*M.B.*, 30 janvier 2007, 4754); arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2005 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, pour ce qui concerne les rubriques 01.20 à 01.49.03 (*M.B.*, 19 janvier 2006, 2937); arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2005 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 (*M.B.*, 7 décembre 2005, 52817); arrêté du Gouvernement wallon du 28 avril 2005 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 (*M.B.*, 10 mai 2005, 21924).

I. NOTIONS ET PRINCIPES

4. Notre attention se porte sur deux moments essentiels de la règle de droit: le moment où elle devient exécutoire et celui où elle devient obligatoire (I.1.) puis sur la façon dont ces moments se conjuguent (I.2.). Un mot devra être dit du champ d'application de la règle nouvelle, qui n'exclut pas nécessairement la règle ancienne (I.3.).

(4) Arrêté du Gouvernement wallon déjà cité du 19 avril 2007 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (*M.B.*, 15 mai 2007, 26487); arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} mars 2007 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (*M.B.*, 19 avril 2007); arrêté du Gouvernement wallon du 8 février 2007 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (*M.B.*, 16 février 2007, 7715); arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (*M.B.*, 24 janvier 2007, 3113); arrêté du Gouvernement wallon du 13 juillet 2006 modifiant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 23 décembre 1992 portant désignation des agents compétents pour rechercher et constater les infractions en matière de protection de l'environnement (*M.B.*, 18 août 2006, 41234); arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 2006 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (*M.B.*, 26 mai 2006, 26743); arrêté du Gouvernement wallon du 3 mars 2005 relatif au Livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau (*M.B.*, 12 avril 2005, 15068).

(5) L'on épargne maintenant au lecteur l'énumération de ces arrêtés qui devient fastidieuse et volumineuse; toutes ces dispositions sont énumérées et leur texte disponible sur le site Internet de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement du Ministère de la Région wallonne.

(6) Voir Ph. BOUILLARD, «La réforme permanente du C.W.A.-T.U.P.: aperçu de l'épisode décret RESA», *Amén.-Env.*, 2005, p. 183 à 194, spéc. 193 et 194; J.-Fr. NEURAY, «Le «Code wallon de l'eau» est-il un code?», *Amén.-Env.*, 2005, numéro spécial Codification, environnement et urbanisme, pp. 38 à 42, spéc. p. 42; voir encore *Doc.*, Parl. wal., C.R.A. (2006-2007), n° 140, Séance publique de commission, 11 juillet 2007, p. 4 et s., au sujet de la proposition de décret qui allait devenir le décret du 12 juillet 2007 relatif à l'entrée en vigueur du décret du 10 novembre 2006 modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement relatif à l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement pour la période comprise entre le 5 mai 2005 et le 4 décembre 2006 (*M.B.*, 18 juillet 2007).

(7) G. CLOSSET-MARCHAL, «Les règles de droit transitoire dans le Code civil et dans le Code judiciaire», in *Le Code civil entre le ius commune et le droit privé européen*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 563 à 581, n° 1.

(8) P. ROUBIER, *Le droit transitoire (conflits des lois dans le temps)*, 2^e éd., Dalloz, Paris, 1960, n° 1, p. 4.

(9) Voir Fr. OST et S. VAN DROOGHENBROECK, «Le droit transitoire jurisprudentiel dans la pratique des juridictions belges», *Rev. dr. ULB*, 2002, pp. 1 à 57.

(10) Le permis d'environnement se distingue en cela du permis d'urbanisme, qui cliche la situation qu'il autorise, sans pour autant, bien sûr, que la problématique du droit transitoire relatif au permis d'urbanisme soit dénuée d'intérêt: voir p. ex., les articles 111 et 161 et s. du C.W.A.T.U.P.

– sept arrêtés modificatifs de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement⁽⁴⁾;

– onze arrêtés déterminant des conditions sectorielles⁽⁵⁾;

– quinze arrêtés déterminant des conditions intégrales;

– neuf arrêtés du Gouvernement wallon déterminant des conditions sectorielles et intégrales.

L'on ne voudrait pas, par ce prisme quantitatif, exagérer le phénomène. Les modifications et nouveautés ne sont pas toutes et toujours de grande importance et certaines modifications en induisent forcément d'autres, sous la forme de nécessaires dispositions d'exécution ou d'ajustement de dispositions connexes. L'on ne peut toutefois nier une certaine hyperactivité légale et réglementaire qui, du moins lorsqu'elle traduit un changement permanent de la règle, a pu à juste titre être critiquée⁽⁶⁾.

Quoi qu'il en soit, ces modifications et nouveautés s'imposent aux destinataires de la règle nouvelle, qui doivent identifier le droit applicable à leur situation individuelle. La question de l'application de la règle nouvelle dans le temps est ainsi posée et, plus particulièrement – c'est l'objet de cette contribution –, celle du droit transitoire qui l'organiserait éventuellement: «*le droit transitoire est, au sens strict, le droit que le législateur établit pour faciliter le passage d'une législation à une autre*»⁽⁷⁾.

2. Il s'impose de tracer les limites d'un sujet qui serait, sinon, démesurément vaste.

Cette contribution propose un aperçu du droit transitoire relatif au permis d'environnement. Elle n'embrasse pas la matière du droit transitoire au sens étendu de «*science des conflits de lois dans le temps*»⁽⁸⁾. Puisqu'il faut bien fixer les idées et planter le décor, l'on n'échappera certes pas à un rappel synthétique des notions et principes relatifs à l'application de la règle nouvelle dans le temps, mais dans la seule mesure nécessaire à notre sujet. Cette contribution porte essentiellement sur le droit positif et exclut l'examen des situations nées de décisions juridictionnelles⁽⁹⁾. Elle se concentre sur le permis d'environnement du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, jugé propice à notre examen: ce permis encadre une situation en cours, vivante, s'inscrivant dans la continuité (l'exploitation d'un établissement classé)⁽¹⁰⁾, le droit transitoire positif s'y rapportant se révèle plutôt fourni, et son application revêt un aspect éminemment pratique pour les parties prenantes.

3. Après le rappel des notions et principes en la matière (I), nous aborderons la façon dont s'applique la règle nouvelle dans le temps en l'absence de dispositions transitoires expresses (II), en sorte de bref contrepoint à l'examen qui suivra des dispositions transitoires relatives au permis d'environnement (III).

I.1. LES MOMENTS DE LA RÈGLE DE DROIT⁽¹¹⁾

Au moment de venir au monde juridique, la règle de droit connaît deux moments déterminants: le moment où elle devient exécutoire et le moment où elle devient obligatoire.

5. La règle exécutoire. – Une fois achevée la phase parlementaire, la loi et le décret voient le processus de leur élaboration couronné par la «*sanction*» et par la «*promulgation*»: royales pour la loi⁽¹²⁾ et gouvernementales pour le décret⁽¹³⁾.

Par la sanction, la loi et le décret deviennent parfaits, recevant, respectivement, les assentiments du Roi et du Gouvernement en leurs qualités de branches du pouvoir législatif⁽¹⁴⁾.

«*La promulgation intervient au même moment que la sanction. C'est l'acte par lequel le Roi et les gouvernements régionaux et communautaires attestent que la loi, le décret ou l'ordonnance ont été régulièrement votés et les rendent exécutoires. Par la promulgation, ils ordonnent aux autorités publiques de veiller à leur application, et, au besoin, par la mise en œuvre de la contrainte. La promulgation est le premier acte d'exécution de la loi, du décret ou de l'ordonnance. Le Roi et les gouvernements régionaux et communautaires n'agissent plus en tant que branche du pouvoir législatif, mais bien en leur qualité de pouvoir exécutif, dont la mission est d'exécuter les lois*»⁽¹⁵⁾. La force exécutoire de la loi ou du décret signifie que «*ceux qui en ont connaissance – le plus souvent, il s'agira des fonctionnaires ou des membres des cabinets ministériels qui ont participé à l'élaboration du texte – peuvent en faire application, à condition qu'ils ne lèsent pas les droits des tiers*»⁽¹⁶⁾.

On observe donc qu'«*une norme législative peut déjà trouver à s'appliquer avant sa publication pour autant que cette mise en œuvre anticipée ne porte pas atteinte aux droits des tiers*»⁽¹⁷⁾.

Le même effet que la promulgation est reconnu à la signature des arrêtés, qui acquièrent dès cet instant force exécutoire: «*dès sa signature, l'arrêté acquiert existence légale et force exécutoire. Les autorités peuvent régulièrement en assurer l'application et les intéressés peuvent s'en prévaloir pour autant que l'arrêté soit opposable aux tiers*»⁽¹⁸⁾.

6. La règle obligatoire. – «*Aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi*» (art. 190 de la Constitution). La loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires précise que les lois, les arrêtés royaux et les arrêtés ministériels sont obligatoires dans tout le Royaume le dixième jour après celui de leur publication, à moins que la loi n'ait fixé un autre délai (art. 4 et 6). Les articles 56 et 84 de la loi spéciale de réformes institutionnelles portent des dispositions semblables pour les décrets et arrêtés des entités fédérées.

I.2. LA CONJUGAISON DES MOMENTS DE LA RÈGLE DE DROIT NOUVELLE

7. Comment se conjuguent ou se combinent les différents moments de la règle de droit? Gardons bien à l'esprit que la règle de droit n'est pas monolithique. Ce n'est pas nécessairement le décret ou l'arrêté qui devient en entier obligatoire ou non. Ce peut fort bien être quelques dispositions seulement⁽¹⁹⁾.

8. Rappelons que la règle promulguée mais non publiée s'applique sous réserve de ne point léser les droits des tiers. La règle de droit se conjugue donc à cet instant à l'impératif présent, mais sous une importante réserve pouvant la reléguer à la non-application: le respect des droits des tiers.

Laissons à présent de côté cette singulière hypothèse et plaçons-nous désormais du point de vue des tiers destinataires de la règle de droit nouvelle.

Attachons-nous seulement à la règle promulguée et publiée et voyons comment elle se conjugue, suivant qu'elle fixe elle-même (1) ou non (2) le moment auquel elle devient obligatoire.

I.2.1. La règle fixe elle-même le moment auquel elle devient obligatoire

9. Lorsque la règle fixe elle-même le moment auquel elle devient obligatoire, elle se conjugue au présent ou au futur (a) ou, c'est l'hypothèse de la rétroactivité, au passé «*recomposé*» (b).

a) Au présent ou au futur

10. Ce moment peut être déterminé (p. ex. le jour de la publication au *Moniteur belge*, ou le premier jour du troisième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*) ou déterminable (p. ex. à une date à fixer par le Gouvernement ou au moment où le Gou-

(11) L'on s'inspire ici de J. HÉRON, *Principes du droit transitoire*, Paris, Dalloz, 1996, p. 23 et s. Nous ne mettons toutefois pas exactement nos pas dans les siens, pas plus que nous ne nous approprions sa terminologie, tant en raison des quelques spécificités et habitudes belges, qu'en raison de l'objet plus rudimentaire de la présente contribution.

(12) Art. 109 de la Constitution; pour la formule, voir l'article 3 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires.

(13) Art. 21 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles; pour la formule, voir l'article 54 de la même loi.

(14) Art. 36 et 74 de la Constitution; article 17 de la loi spéciale du 8 août 1980.

(15) M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2005, n° 265.

(16) D. BATSELÉ, *Initiation à la rédaction des textes législatifs, réglementaires et administratifs*, Bruxelles, Bruylant, 2001, cité par M. UYTENDAELE, *o.c.*, n° 266.

(17) M. UYTENDAELE, *o.c.*, n° 266.

(18) E. CEREXHE, *Introduction à l'étude du droit*, Bruxelles, Bruylant, 1992, p. 317, au sujet des arrêtés royaux.

(19) J. HÉRON, *o.c.*, n° 41: «*Pour déterminer l'observation de la loi (son «entrée en vigueur»), le juriste a toujours tendance à raisonner de façon globale, par loi. La rigueur oblige à rejeter cette façon de faire: il faut raisonner norme par norme (...)*».

vernement aura adopté les arrêtés d'exécution que la règle lui impose explicitement d'élaborer).

Reporter le moment auquel la règle nouvelle est obligatoire est fréquent. Cela se justifie par des raisons didactiques (laisser le temps aux destinataires de la règle de l'assimiler), pratiques (laisser le temps aux destinataires de la règle de prendre les mesures nécessaires pour s'y adapter le moment venu), ou juridico-techniques (laisser le temps au Gouvernement d'adopter les arrêtés d'exécution nécessaires)⁽²⁰⁾⁻⁽²¹⁾.

Lorsqu'il revient au Gouvernement de fixer la date d'entrée en vigueur de la règle nouvelle ou d'en arrêter les mesures nécessaires à l'application, il doit s'exécuter dans un délai raisonnable, à peine d'engager sa responsabilité civile⁽²²⁾.

b) Au passé «recomposé»: la rétroactivité

11. La rétroactivité est un phénomène paradoxal et notre propos n'est pas ici de l'analyser mais de le situer.

On ne peut mieux dire: «si le législateur ne peut pas faire que les faits passés ne se soient pas produits, rien ne lui interdit de remettre en cause a posteriori les conséquences juridiques que la loi ancienne avait attachées à la réalisation de ces faits, et d'obliger les sujets de droit à se livrer, ex post facto, à un nouvel examen de ces faits pour qu'ils en tirent d'autres conséquences juridiques: (...) la rétroactivité est un phénomène purement juridique et non un phénomène de la nature, et c'est ce qui lui permet d'échapper à l'irréversibilité du temps»⁽²³⁾.

Le droit wallon vient justement de connaître un phénomène rétroactif: le décret du 12 juillet 2007 relatif à l'entrée en vigueur du décret du 10 novembre 2006 modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement relatif à l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement pour la période comprise entre le 5 mai 2005 et le 4 décembre 2006⁽²⁴⁾. La formulation de ce décret, qui tient en deux articles, est notable, qui fait bien se concorder les différents temps de la règle: l'article 1^{er} porte que «l'article 4 du décret du 10 novembre 2006 modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement relatif à l'évaluation des incidences des projets sur l'environnement produit ses effets le 5 mai 2005», tandis que l'article 2 porte que «le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge».

Ce n'est pas la première fois qu'un phénomène rétroactif se manifeste en matière d'évaluation des incidences.

On se souviendra qu'en raison de l'annulation par le Conseil d'État de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 10 décembre 1987 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne⁽²⁵⁾⁻⁽²⁶⁾, le Gouvernement wallon a adopté le 19 juillet 1990 un nouvel arrêté⁽²⁷⁾, dont l'article 44 stipulait que l'arrêté produisait ses effets le 24 janvier 1988, soit rétroactivement.

Cet effet rétroactif a été sanctionné par le Conseil d'État qui a annulé l'article 44 en question en ce qu'il disposait que l'arrêté produisait ses effets à une date

antérieure à sa publication au *Moniteur belge*, soit,

(20) Le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement disposait ainsi à son article 183 qu'il n'entrerait en vigueur qu'à une date fixée par le Gouvernement, ce qui fut fait bien plus tard, au moment où les principaux arrêtés en permettant l'application effective furent eux-mêmes entrés en vigueur, soit le 1^{er} octobre 2002 (art. 278 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement).

(21) Des raisons économiques peuvent aussi être avancées, par exemple, ne pas favoriser la spéculation: M. PÂQUES, «Égalité et non-discrimination, urbanisme et environnement», *Amén.-Env.*, numéro spécial Droits fondamentaux, urbanisme et environnement, 1996, pp. 256 à 275, n° 26.

Le décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués, qui n'est pas encore entré en vigueur à l'exception de quelques articles, définit la pollution historique comme la pollution générée avant le 1^{er} janvier 2003 et la pollution nouvelle comme la pollution générée à partir du 1^{er} janvier 2003. Il nous semble toutefois qu'il s'agirait là d'un faux exemple de disposition transitoire, quoique ces définitions soient clairement justifiées par des raisons de lutte contre la spéculation. Ces définitions tiennent en réalité à différencier deux situations actuelles – toutes deux étant des pollutions existant au jour d'aujourd'hui – auxquelles on veut réserver des sorts différents. Voir *infra*, n° 12.

(22) M. UYTENDAELE, *o.c.*, n° 587, citant Cass., 23 avril 1971, *Pas.*, I, 752, et concl. de M. l'Avocat général DUMON; voir aussi R.C.J.B., 1975, p. 5, et note F. DELPÉRIE, «L'obligation de réglementer»; J. HÉRON, *o.c.*, n° 32, p. 35.

(23) J. HÉRON, *o.c.*, n° 36.

(24) M.B., 18 juillet 2007, 38796.

Suite au (malheureux) concours de l'abrogation par le législateur et de l'annulation par la Cour d'arbitrage de différentes dispositions relatives à l'évaluation d'incidences, l'exposé des motifs explique comme ceci la situation à laquelle le législateur veut remédier, et qui nécessite une intervention rétroactive: «le Conseil d'État a rendu divers arrêts annulant des permis d'urbanisme délivrés, dès lors que la demande de permis avait été instruite sur la base d'une notice d'évaluation des incidences dépourvue de fondement juridique. Les permis querellés ne pouvaient ainsi être délivrés alors qu'aucune procédure d'évaluation des incidences n'était en vigueur. Il s'agissait de permis délivrés entre le 5 mai 2005 et le 4 décembre 2006 (C.E., n° 169.679, 2 avril 2007, Bartolini; C.E., n° 163.214, 5 octobre 2006, Bijvoet et Moselle; C.E., n° 169.578, 29 mars 2007, Louis Weck et Ludgen; C.E., n° 169.029, 15 mars 2007, Kumps et Consorts; C.E., n° 171.693, 31 mai 2007, Baggen, et C.E., n° 170.884, 7 mai 2007, Riga et Consorts)» (Doc., Parl. wal., 621 (2006-2007), n° 1, p. 2). L'enjeu ne se réduisait évidemment pas aux seuls permis d'urbanisme mais à toutes les autorisations soumises à évaluation des incidences, dont le permis d'environnement.

Sur cette problématique, cons. notamment: J. SAMBON, «L'évaluation des incidences des projets sur l'environnement en Région wallonne: l'urgence de la réforme du 10 novembre 2006», *J.L.M.B.*, 2006, pp. 1813 à 1831, et, du même auteur, «Jurisprudence et évolution normative récentes en matière d'évaluation des incidences des projets en Région wallonne», *Amén.-Env.*, 2007, pp. 41 à 54.

Un autre phénomène rétroactif s'est encore manifesté il y a peu avec l'adoption du décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon (M.B., 7 mars 2006), dont l'article 60 porte que, à l'exception d'un seul article, ce décret produit ses effets le 1^{er} janvier 2006. Sur les conséquences de cette rétroactivité sur la matière des sites d'activités économiques désaffectés et une appréciation critique de l'emploi de la rétroactivité *in casu*, cons. X., *Questions choisies de droit de l'urbanisme et de droit de l'environnement*, C.U.P., Liège, Anthémis, 2007, pp. 58 et 59.

L'on reviendra plus loin sur un autre exemple de disposition rétroactive intéressant notre sujet, *sub III*, n° 37.

(25) M.B., 11 mai 1988, 6794.

(26) C.E., n° 34.780, du 20 avril 1990, *asbl Inter-environnement Wallonie* et C.E., n° 35.209, du 19 juin 1990, *État belge*.

(27) Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 juillet 1990 portant exécution du décret du 11 septembre 1985, organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne.

pour mémoire, le 2 octobre 1990⁽²⁸⁾.

Avant d'annuler cette disposition emportant rétroactivité, le Conseil d'État l'avait d'ailleurs déjà ignorée en statuant sur un recours en annulation d'un permis délivré le 28 novembre 1989⁽²⁹⁾. Un moyen était pris du défaut de notice d'évaluation préalable des incidences du projet sur l'environnement jointe au dossier. Cette notice était imposée par l'article 7 du décret, tandis que l'article 8 du même décret imposait au Gouvernement de lui donner forme et contenu. Le Conseil d'État rejette le moyen, «*considérant que la demande, introduite le 14 novembre 1988, ne devait pas être accompagnée d'une notice d'évaluation préalable des incidences sur l'environnement*». Pourquoi? D'une part, en raison de l'absence de dispositions d'exécution définissant la forme et le contenu de la notice d'évaluation préalable et du défaut d'effet direct de l'article 7 du décret⁽³⁰⁾; d'autre part, en raison de ce que «*la règle de non-rétroactivité des actes réglementaires empêche que la régularité d'une demande formée sous l'empire des polices administratives spéciales préexistantes soit appréciée au regard d'exigences de forme et de contenu nouvelles, dont une norme qui a pris force obligatoire ultérieurement prétendrait imposer le respect concomitamment au stade de la formulation de la demande, irréversiblement révolu; (...) l'article 44 (...) en vertu duquel l'arrêté produit ses effets le 24 janvier 1988, ne peut recevoir application à une date antérieure au jour de la publication de cet arrêté au Moniteur belge, le 2 octobre 1990*»⁽³¹⁾⁻⁽³²⁾.

12. La rétroactivité est une machine juridique à remonter le temps qui rend la règle nouvelle obligatoire *ex tunc*. On ne confondra pas l'application rétroactive de la règle nouvelle avec le caractère obligatoire de la règle nouvelle à l'égard de situations en cours.

Prise sous cet angle, la question s'est plus particulièrement posée pour ce qui concerne les sites contaminés: «*La réglementation peut-elle imposer aujourd'hui une remise en état à des exploitants ayant généré une contamination résultant de faits antérieurs à son entrée en vigueur, en s'appuyant sur l'argument selon lequel la réglementation protectrice de l'environnement serait «par nature» rétroactive?*»⁽³³⁾. L'auteur fournit cette réponse qui nous convainc: «*(...) la jurisprudence semble parfois conférer une portée rétroactive à la réglementation. Mais à y regarder de plus près, il ne s'agit pas de rétroactivité. La réglementation se contente de saisir des situations qui se perpétuent au moment de l'entrée en vigueur de la loi. Il s'agit ni plus ni moins que de l'application immédiate de la loi nouvelle. Ainsi, les tribunaux administratifs ont admis que la procédure administrative de remise en état des sites était applicable aux installations dont l'exploitation a cessé avant l'entrée en vigueur de la loi dès lors que les dangers occasionnés par la pollution étaient encore perceptibles au moment de son entrée en vigueur*»⁽³⁴⁾. Plus récemment, le professeur PÂQUES a aussi abordé cette question, dans une approche croisée avec la matière des déchets et semble y apporter la même réponse: «*les sols pollués avant l'entrée en vigueur de la directive 75/*

442 sont-ils assujettis aux obligations créées par celle-ci à partir de son entrée en vigueur en 1977? (...). M. A. Waite soutient que la directive n'a pas d'effet rétroactif mais qu'elle s'applique dans le cas des déchets qui demeurent déchets après l'entrée en vigueur de la directive, ce qui peut être le cas des sols. L'on peut en effet se demander si l'application immédiate du droit des déchets à des situations qui ont commencé de se développer avant la directive ou avant l'interprétation procurée par l'arrêt Van De Walle doit être considérée comme rétroactive. L'imputation d'obligations relatives à un sol contaminé au détenteur actuel pourrait ne pas être considérée comme rétroactive, estime M. McIntyre. Telle est bien la conception qui nous semble devoir prévaloir. Dans le cas où le déchet a été constitué par un acte de se défaire antérieur à l'entrée en vigueur de la directive et si ce déchet existe toujours comme tel au moment où la directive entre en vigueur, on pourra le qualifier au moyen de la définition contenue dans la directive. Non pas pour sanctionner des faits antérieurs à son entrée en vigueur mais pour régler les obligations de police applicables à partir de l'entrée en vigueur de celle-ci. Les obligations faites au détenteur s'appliquent sans limitation de temps. L'obligation de gérer conformément à la directive s'impose au détenteur actuel même s'il n'est pas le producteur du déchet. Tel est l'effet de l'article 7 du décret wallon du 27 juin 1996 dont la violation est pénalement sanctionnée (art. 51 et 52 du même décret) (...)»⁽³⁵⁾⁻⁽³⁶⁾.

(28) C.E., n° 44.739, du 27 octobre 1993, S.A. Exploitation des sablières de Mont-Saint-Guibert.

(29) C.E., n° 43.178, du 4 juin 1993, Hannesse et sprl Dematex-Nord, Amén.-Env., 1993, p. 244 et s., obs. B. JADOT.

(30) La définition de cette forme et de ce contenu par le gouvernement était, suivant le Conseil, de nature à protéger les citoyens «*de tout acte arbitraire, de tout excès de pouvoir*», dès lors que l'effet direct de l'article 7 aurait impliqué «*que les autorités compétentes, soit auraient dû s'arroger les compétences d'action réglementaire attribuée à l'Exécutif, liant ainsi leur pouvoir discrétionnaire de décision dans les cas individuels, soit auraient disposé, au mépris de l'égalité de traitement, du pouvoir de définir librement les formes et contenu de la notice au cas par cas, laissant au contrôle juridictionnel le soin de suppléer a posteriori la carence réglementaire*», toutes conséquences «*contraires au principe de la légalité et au précepte de prévisibilité de la norme*».

(31) L'arrêt invoque aussi le «*principe général de la non-rétroactivité dans l'exécution d'une loi non-rétroactive, que l'Exécutif doit respecter quand il exerce la mission que lui attribue l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles*».

(32) Pour la relation détaillée des «*avatars de la réglementation wallonne sur l'évaluation des incidences*», cons. V. HAENEN et M. PÂQUES, «*L'évaluation des incidences sur l'environnement: le point en droit wallon*», Diegem, Kluwer, 1996, n°s 10 et 11.

(33) P. STEICHEN, *Les sites contaminés et le droit*, Paris, L.G.D.J., 1996, p. 87.

(34) *Ibid.*, p. 88.

(35) M. PÂQUES, «*L'arrêt Van de Walle, les sols contaminés et les déchets*», in *Assainissement et gestion des sols pollués: un cadre légal nouveau*, actes du colloque organisé le 16 juin 2005 à Namur par le CEDRE et l'ABeFDATU, Bruxelles, Bruylant, 2007, n° 25.

(36) La distinction entre les pollutions historiques et récentes ne ressortit d'ailleurs à notre sens pas au droit transitoire, on l'a dit, mais à la volonté d'instaurer des régimes différents pour deux situations aussi actuelles l'une que l'autre. Cf. *supra*, n° 10, note en bas de page n° 24. Sur la pertinence de cette distinction, cons. M. PÂQUES, «*L'arrêt Van de Walle, les sols contaminés et les déchets*», o.c., n° 26.

I.2.2. La règle est muette sur le moment auquel elle devient obligatoire

13. Si elle ne le précise pas elle-même, comme on l'a vu, la règle nouvelle deviendra obligatoire le dixième jour qui suit sa publication (*supra*, n° 6).

14. Il peut néanmoins se poser la question de savoir dans quelle mesure peut effectivement être obligatoire une règle nouvelle dont l'application appelle des mesures d'exécution.

J. Héron écrit : « *Il peut aussi arriver (...) que certaines des dispositions de la loi nouvelle soient inapplicables en l'absence du décret d'application. La Cour de cassation décide alors que le reste de la loi devient observable à la date fixée par le législateur, ce qui signifie qu'il faut examiner chaque disposition de la loi nouvelle pour déterminer si elle peut être appliquée indépendamment du décret [d'application, nda]* »⁽³⁷⁾.

Et l'on retrouve, pour notre sujet, la saga wallonne de l'évaluation des incidences en Région wallonne.

Lorsque, ensuite des arrêts d'annulation prononcés par le Conseil d'État, le décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne s'est retrouvé dépourvu de mesures d'exécution jusqu'au 2 octobre 1990 (*supra*, n° 11), la question s'est posée de savoir si le décret « *pouvait néanmoins être appliqué aux procédures d'autorisation entamées depuis son entrée en vigueur* »⁽³⁸⁾.

La réponse a été que « *dans la majorité des arrêts, la réponse du Conseil d'État est négative. Les demandes d'autorisation formées avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 19 juillet 1990 ne devaient, en principe, pas satisfaire aux exigences du système d'évaluation des incidences. Ainsi en va-t-il, notamment, de l'obligation d'accompagner la demande d'une notice d'évaluation préalable (...), de l'exigence de motivation au regard des incidences sur l'environnement (...) ou de la consultation du public préalablement à la réalisation d'une étude d'incidences portant sur un projet envisagé par une personne de droit public (...)* », quoique nuancé sa position sur certains points⁽³⁹⁾.

L'on se plaira sans doute à comparer, *mutatis mutandis*, cette solution passée à celle qui a récemment prévalu et que l'on a évoquée plus haut⁽⁴⁰⁾.

I.3. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA RÈGLE NOUVELLE

15. Il nous faut à ce stade apporter une précision d'importance, qui concerne les situations en cours.

La règle nouvelle obligatoire peut entrer en conflit avec la règle ancienne et cette dernière peut donc s'en trouver abrogée, explicitement ou implicitement. Cependant, que la règle nouvelle soit obligatoire n'en fait pas la seule et unique règle qui doit être appliquée, tandis que la règle ancienne disparaîtrait purement et simplement.

Pour les situations en cours il peut advenir que la règle ancienne demeure tout bonnement applicable, à l'exclusion de la règle nouvelle, ou que le bénéfice de la situation ancienne soit maintenu moyennant le respect

de conditions spéciales.

Ces questions feront l'objet des points II et III, traitant de l'application de la règle de droit nouvelle, suivant le cas, à défaut ou dans le cadre de dispositions transitoires⁽⁴¹⁾.

I.4. FAUT-IL DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET SI OUI, LESQUELLES?

16. Les questions d'égalité liées aux changements du droit en matière d'aménagement du territoire et d'environnement ont été examinées dans cette revue par le professeur PÂQUES, dans une contribution à laquelle le lecteur voudra bien se reporter⁽⁴²⁾.

Rappelons donc essentiellement que les principes d'égalité et de non-discrimination ne s'opposent pas au changement des règles, de sorte que l'établissement d'un régime transitoire ne s'impose pas par principe. Néanmoins, le respect dû aux attentes légitimes d'autrui pourrait commander de justifier le choix d'établir ou non pareil régime et, dans l'affirmative, d'en justifier les modalités. Le choix d'une date d'entrée en vigueur raisonnablement et objectivement justifiée semble à tout le moins devoir entrer en considération.

« *Il faut faire une distinction entre les situations que les sujets de droits peuvent légitimement considérer comme définitivement constitués même si elles doivent encore se développer dans la durée, et les autres (...)* » Toutefois : « *pour notre objet, les matières de police administrative sont naturellement gouvernées par l'évolution des nécessités de l'ordre public. Les règles et les autorisations qui ont des effets durables, sont donc dominées en principe par la loi du changement qui s'exerce sans frais dans le régime unilatéral. Les restrictions au principe seront exceptionnelles en matière de règlements et même dans le cas des autorisations individuelles* »⁽⁴³⁾.

17. Rebondissant sur ces propos, nous croyons pouvoir ajouter que les restrictions au principe de l'application immédiate de la loi nouvelle (*a priori* tenue pour un progrès par rapport au droit anté-

(37) J. HÉRON, *o.c.*, n° 32.

(38) V. HAENEN et M. PÂQUES, *o.c.*, n° 12.

(39) *Ibid.*

(40) *Supra*, n° 11 et note en bas de page n° 27.

(41) Illustrons néanmoins d'ores et déjà ici le propos au moyen de quelques dispositions transitoires expresses sur lesquelles on reviendra. Pour des dispositions qui maintiennent des situations antérieures, voir p. ex. le cas des conditions réglementaires nouvelles qui ne s'appliquent pas aux établissements existants (art. 9 du décret du 11 mars 1999) ou des procédures qui poursuivent leur cours selon les règles anciennes (art. 180, al. 2 du décret du 11 mars 1999; art. 128 et 152 du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative, p. ex.). Pour une disposition subordonnant le bénéfice de la situation ancienne à certaines conditions, voir p. ex. l'article 180, al. 4 qui soumet au respect de certaines conditions à remplir dans un certain délai la validité des permis délivrés avant le 1^{er} octobre 2002 pour l'exploitation d'un centre d'enfouissement technique.

(42) M. PÂQUES, « *Égalité et non-discrimination, urbanisme et environnement* », *o.c.*, n°s 24 à 26 et *réf. citées*; la jurisprudence de la Cour d'arbitrage demeure fixée en ce sens; voir not., pour les arrêts les plus récents, C.A., n° 41/2007; C.A., n° 180/2006; C.A., n° 169/2006.

(43) *Ibid.*, n° 25.

	Vis-à-vis des lois qui gouvernent la création ou l'extinction des situations juridiques	Vis-à-vis des lois qui gouvernent le contenu et les effets des situations juridiques
Faits accomplis	Situations juridiques créées ou éteintes sous une loi précédente: «les lois nouvelles n'ont pas d'effet vis-à-vis des faits accomplis»	«(...) les effets qui ont été produits au temps de la loi ancienne sont des faits accomplis au regard de la loi nouvelle. (...) Le moment où ces effets se trouvent produits en vertu de la loi (...) doit être considéré comme décisif pour fixer le domaine dans le temps des diverses lois; une loi ne peut revenir sur les effets produits par une situation juridique sous la loi précédente, à peine de rétroactivité».
Situations en cours La règle est-elle l'effet immédiat «ou au contraire prendra-t-on pour règle le système de la survie de la loi ancienne, c'est-à-dire de la loi qui a présidé aux origines de la situation juridique»?	«ces lois saisissent la situation en cours de création (ou d'extinction) à partir de son entrée en vigueur. (...)» La loi nouvelle «respecte les éléments qui auraient été déjà valablement réunis sous la loi précédente, mais (...) elle peut modifier cette situation dans sa période postérieure à la loi, en ajoutant des conditions à celles qui étaient jusque-là seules requises»	«L'opinion dominante chez les auteurs contemporains introduit une distinction entre les situations légales en cours d'effet et les situations contractuelles en cours d'effet». «(...) les situations légales en cours d'effet se trouveront réglées, sans qu'il y ait rétroactivité, par la loi nouvelle pour les effets postérieurs à cette loi».

rieur⁽⁴⁴⁾ devraient être d'autant plus sévères que le droit de l'environnement se trouve structuré par des objectifs d'amélioration continue, qu'ils soient traduits, sans même parler de principes généraux, par des principes internationaux⁽⁴⁵⁾, constitutionnels⁽⁴⁶⁾, ou décrets⁽⁴⁷⁾. En d'autres termes, le droit transitoire en matière d'environnement doit, nous semble-t-il, lui aussi, participer à cette amélioration continue et s'efforcer autant que possible de réduire l'écart entre les objectifs à atteindre et les situations acquises.

18. L'adoption ou non de mesures transitoires peut aussi être déterminée par une norme supérieure, par exemple une norme de droit international, imposant l'application immédiate de la règle nouvelle ou réglant le droit transitoire de manière contraignante⁽⁴⁸⁾. De même, le retard pris par le législateur dans la transposition d'une réglementation européenne ne lui permet pas d'insérer des mesures transitoires qui feraient obstacle à cette réglementation. Ainsi les dispositions de droit interne qui entendent transposer ces dispositions de droit communautaire doivent-elles s'appliquer immédiatement aux procédures en cours⁽⁴⁹⁾.

II. APPLICATION DANS LE TEMPS DE LA RÈGLE DE DROIT NOUVELLE À DÉFAUT DE DISPOSITIONS TRANSITOIRES: PRINCIPE DE L'APPLICATION IMMÉDIATE

19. En l'absence de disposition contraire prévaut le principe de l'application immédiate de la règle nouvelle. Ce principe est souvent combattu au moyen de la théorie des droits acquis ou de l'intangibilité des effets individuels des actes juridiques, qui n'a guère les faveurs de la meilleure doctrine⁽⁵⁰⁾.

Quoi qu'il en soit, le principe de l'application immédiate de la règle nouvelle nous paraît être le mieux présenté par P. ROUBIER⁽⁵¹⁾. L'on propose le tableau synthétique ci-dessus.

La dernière ligne du tableau, relative aux situations en cours et plus particulièrement pour ce qui concerne les situations en cours non-contractuelles, correspond largement à l'objet qui nous occupe: le permis d'environnement.

(44) E. CEREXHE, *o.c.*, p. 392.

(45) Pour n'en citer que certains parmi les plus importants, qui fixent des objectifs de protection de l'environnement qu'ils qualifient parfois d'élevés: article 174 du Traité de Rome; directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution; directive du Conseil du 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

(46) Art. 23 de la Constitution consacrant le droit à la protection d'un environnement sain; voir C.A., n° 137/2006, 14 septembre 2006, *J.T.*, 2007, p. 149 et s., et obs. I. HACHEZ, «Lorsque Cour d'arbitrage et *standstill* se rencontrent...»; B. JADOT, «La Cour d'arbitrage ne cache plus l'obligation de *standstill* résultant de l'article 23 de la Constitution», *Amén.-Env.*, 2007, pp. 10 à 12.

(47) Art. D.1 et D.2 du Livre I^{er} du Code de l'Environnement; article 2 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

(48) M. PÂQUES, «Les conditions d'octroi du permis d'environnement», in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 140.

(49) Avis de la section de législation du Conseil d'État n° 39.700/4 donné le 30 janvier 2006 sur un avant-projet de décret modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

(50) P. LEWALLE, *Contribution à l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps*, Faculté de droit, Liège, Martinus Nijhof, La Haye, 1975, p. 366 et s.; M. PÂQUES, *De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative*, Story-Scientia, 1991, p. 218 et s.; P. ROUBIER, *o.c.*, n° 36.

(51) P. ROUBIER, *o.c.*, p. 172 et 173.

20. C'est ainsi que, lorsque la réglementation change entre le moment où le permis est demandé et celui où la décision est prise, en l'absence de mesures transitoires, le Conseil d'État estime que la décision doit en principe être fondée sur la nouvelle réglementation et ce, conformément au droit commun⁽⁵²⁾.

Il résulte de ce principe que, si un établissement change de classe en cours d'instruction de sa demande de permis en raison d'une modification apportée à la nomenclature, faute de dispositions transitoires, l'autorité devra appliquer la loi en vigueur au moment où elle prend sa décision en considérant l'établissement suivant son nouveau classement dans la nomenclature⁽⁵³⁾. Ainsi, si la demande de permis porte sur un établissement rangé en classe 2 et que, suite à une modification de la nomenclature, l'établissement passe en classe 3, en l'absence de mesures transitoires, l'autorité sera tenue de décliner sa compétence.

III. APPLICATION DANS LE TEMPS DE LA RÈGLE DE DROIT NOUVELLE DANS LE CADRE DE DISPOSITIONS TRANSITOIRES: LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES RELATIVES AU PERMIS D'ENVIRONNEMENT

Il convient de préciser que le présent inventaire n'a pas la prétention d'être exhaustif.

Seules certaines dispositions transitoires rencontrées dans la législation relative au permis d'environnement seront succinctement analysées.

III.1. LE NOUVEAU RÉGIME DU PERMIS D'ENVIRONNEMENT: ARTICLE 180 DU DÉCRET

III.1.1. Article 180, alinéa 2

21. Le régime relatif au permis d'environnement et à la déclaration est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2002⁽⁵⁴⁾. Que se passe-t-il pour les exploitations existantes?

Dans sa version initiale, l'article 180 du décret du 11 mars 1999 disposait que les demandes de permis et les recours administratifs y relatifs devaient être traités selon la «procédure» en vigueur au jour de l'introduction de la demande. Désormais, ces demandes et recours doivent être traités selon les «règles» en vigueur au jour de l'introduction de la demande⁽⁵⁵⁾. Il se déduit de ce changement de vocable que l'on appliquera aux demandes et recours, à titre transitoire, non seulement les règles de procédure mais aussi les règles de fond en vigueur à la date de l'introduction de la demande⁽⁵⁶⁾, en ce compris le contenu des zones du plan de secteur en vigueur ce jour-là⁽⁵⁷⁾.

Il aurait été difficilement admissible au regard des articles 10 et 11 de la Constitution de considérer que le nouveau contenu des zones, tel que modifié par le décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine⁽⁵⁸⁾, ne soit pas applicable aux permis d'urbanisme et aux permis de lotir dont l'accusé de réception est antérieur au 1^{er} octobre 2002⁽⁵⁹⁾, mais qu'il le

soit s'agissant des demandes de permis visées à l'article 180, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999.

Pratiquement, cette différence de traitement aurait mis dans une situation délicate le futur exploitant d'un projet mixte qui aurait introduit sa demande de permis d'urbanisme et sa demande de permis d'exploiter juste avant l'entrée en vigueur des deux décrets en cause. Dans le cadre de son permis d'urbanisme, les anciennes prescriptions des zones du plan de secteur auraient été applicables tandis que l'on aurait traité la demande d'autorisation d'exploiter au regard du nouveau contenu de zones tel que modifié par le décret du 18 juillet 2002 précité.

22. La question s'est posée de la portée de ce type de disposition transitoire, lorsqu'elle est insérée dans un dispositif modificatif: s'agit-il d'une disposition spécialement prévue pour ce dispositif et les modifications qu'il porte ou, au contraire, s'agit-il d'une disposition à portée générale. Saisi de la question au sujet de l'article 128 du décret-programme de relance économique et de simplification administrative du 3 février 2005, rédigé à l'identique de l'article 180, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999, le Conseil d'État a jugé que «le décret-programme de relance économique et de simplification administrative du 3 février 2005 ne limite pas spécifiquement la portée de l'article 128 audit décret et aux modifications qu'il porte, cette disposition devant être considérée comme une disposition à portée générale»⁽⁶⁰⁾.

23. L'article 180, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 vise les règles en vigueur au jour de l'introduction de la demande s'appliquant non pas aux installations et activités classées mais au traitement des demandes de permis et des recours y relatifs. L'on en conclut que seules les règles en vigueur au jour de l'introduction de

(52) Voir notamment C.E., n° 45.326, du 16 décembre 1993, *Oyen*; C.E., n° 88.538, du 30 juin 2000, *Halleux*; C.E., n° 154.439, du 2 février 2006, *Bulion*.

(53) C.E., n° 69.293, du 30 octobre 1997, *s.a. Voeders Stragier*.

(54) Art. 278 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

(55) Cette modification a été apportée par le décret du 4 juillet 2002 sur les carrières et modifiant certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (*M.B.*, 9 août 2002, 34615).

(56) P. MOËRYNCK, «Le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement: aperçu de ses modifications et de ses arrêtés d'exécution», *Amén.-Env.*, 2003, p. 12.

(57) C.E., n° 154.439, du 2 février 2006, *Bulion*; rappelons que l'autorité administrative qui se prononce sur une demande de permis d'exploiter est tenue de vérifier si l'établissement en projet est conforme aux prescriptions des plans établis en application de la législation sur l'urbanisme, qui ont valeur réglementaire (C.E., n° 4.228, du 26 avril 1955, *Commune de Hoboken*).

(58) *M.B.*, 21 septembre 2002, 42943, err., *M.B.*, 1^{er} avril 2003, 16414.

(59) L'article 76 du décret du 18 juillet 2002 précité précise que la demande de permis d'urbanisme ou de lotir dont l'accusé de réception est antérieur à la date d'entrée en vigueur du présent décret poursuit son instruction selon les dispositions en vigueur à cette date. Le décret du 18 juillet 2002 est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2002.

(60) C.E., n° 172.534, du 21 juin 2007, *Dannevoje*.

la demande en ce qu'elles concernent les modalités d'examen et d'instruction des demandes de permis, tant sur le fond que sur le plan procédural s'appliquent. Cela signifie que les règles nouvelles, en ce qu'elles concernent directement l'exploitation des installations et activités classées et leurs obligations environnementales, s'appliquent immédiatement⁽⁶¹⁾. Ainsi, des conditions réglementaires entrant en vigueur entre l'introduction de la demande de permis et la décision de l'autorité compétente trouveront-elles à s'appliquer à l'établissement en question.

24. La disposition contenue à l'article 180, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 est une mesure transitoire courante que l'on retrouve dans nombre de modifications apportées au décret du 11 mars 1999 et à ses arrêtés d'exécution. Il s'agit là d'une manière simple de régler le sort des situations individuelles en cours lors de l'édiction d'une réglementation nouvelle.

Prenons l'exemple suivant afin d'illustrer notre propos. Avant l'entrée en vigueur du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative⁽⁶²⁾ et la modification apportée à l'article 3, alinéa 2⁽⁶³⁾, du décret du 11 mars 1999, les installations et activités étaient rangées en classe 3, pour autant que le Gouvernement ait édicté, pour celles-ci, des conditions intégrales. Dans l'intervalle, ces établissements devaient faire l'objet d'une demande de permis en classe 2, ou n'étaient pas classés et étaient donc dispensés de toute obligation⁽⁶⁴⁾.

Les articles 128 et 152 du décret du 3 février 2005 précité contenaient une disposition transitoire similaire à celle de l'article 180, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999. Ces articles 128 et 152 précisaient que les demandes de permis d'environnement ou de permis unique introduites avant l'entrée en vigueur du décret-programme de relance économique et de simplification administrative du 3 février 2005 ainsi que les recours administratifs y relatifs étaient traités selon les règles en vigueur au jour de l'introduction de la demande. À l'entrée en vigueur du décret du 3 février 2005, il appartenait à l'autorité compétente confrontée à une demande de permis d'un établissement relevant de la classe 3 de continuer à instruire le dossier sur la base d'un établissement de classe 2.

III.1.2. Article 180, alinéa 3

25. L'article 180, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose que les permis délivrés avant l'entrée en vigueur du décret ainsi que les permis délivrés suite à une demande introduite avant cette date sont valables pour le terme fixé par le permis, sans préjudice de l'application des chapitres VIII, IX et X⁽⁶⁵⁾.

Cette mesure transitoire constitue donc l'élément pivot permettant ou non l'application du décret du 11 mars 1999 à l'ensemble des autorisations environnementales existantes au 1^{er} octobre 2002.

26. Cette disposition a la particularité de ménager des préoccupations opposées.

En précisant que tous les permis délivrés avant l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 et les permis délivrés suite à une demande introduite avant cette date restent valables pour le terme qu'ils déterminent, elle préserve les effets individuels de ces actes juridiques. Cette mesure respecte ainsi les attentes légitimes des titulaires d'autorisations antérieures en l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 puisque ces autorisations continueront à produire leurs effets jusqu'à leur échéance.

Néanmoins, ce principe est quelque peu tempéré par l'article 180, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999. En application de cette disposition, en effet, les permis restent valables **sans préjudice** des dispositions relatives aux conditions d'exploitation et aux obligations de l'exploitant (chapitre VIII) à la surveillance et aux mesures administratives (chapitre IX) et aux sanctions pénales (chapitre X). Ces chapitres sont donc d'application immédiate au 1^{er} octobre 2002.

À titre d'exemple, l'article 65 du décret du 11 mars 1999 (faisant partie du chapitre IX) s'applique aux permis existants. Cette disposition prévoit la possibilité dans le chef de l'autorité compétente, pour délivrer le permis d'environnement en première instance, de modifier les conditions particulières dans certaines hypothèses bien circonscrites :

- si l'on constate que ces conditions ne sont plus appropriées pour éviter, réduire les dangers, nuisances ou inconvénients visés à l'article 2 ou y remédier ;
- si cela est nécessaire, pour assurer le respect des normes d'immission fixées par le Gouvernement ;
- si cela est nécessaire, pour assurer le respect des exigences en matière de surveillance et de déclaration des émissions des installations, notamment des émissions de gaz à effet de serre spécifiés des installations.

Partant, il ne fait aucun doute que l'autorité compétente est celle pour délivrer le permis d'environnement en première instance et non celle ayant délivré le permis d'exploiter initial.

27. Sur la base de la lecture des arrêts rendus par la Cour d'arbitrage sur le changement de loi, le professeur PÂQUES rappelle qu'il convient de distinguer les situations que les personnes peuvent légitimement considérer comme définitivement constituées même si elles doivent encore se développer dans la durée, et les autres. Les permis sont dominés en principe par la loi du changement⁽⁶⁶⁾.

(61) P. MOËRYNCK, *o.c.*, pp. 13 et 20.

(62) *M.B.*, 1^{er} mars 2005, 7963.

(63) Pour rappel, l'article 3, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999, dans sa version initiale, disposait que « la troisième classe regroupe les installations et activités ayant un impact peu important sur l'homme et sur l'environnement pour lesquelles le Gouvernement a édicté des conditions intégrales ».

(64) Ancien article 5 et annexe III 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.

(65) L'article 180, alinéa 3, a été modifié par le décret du 4 juillet 2002 sur les carrières et modifiant certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (*M.B.*, 9 août 2002).

(66) M. PÂQUES, « De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative », *o.c.*, p. 187 et s.

En effet, les chapitres VIII, IX et X permettent à l'autorité administrative d'exercer un contrôle continu sur les autorisations existantes et leurs conditions d'exploiter. Le changement de circonstances et la reconsidération de celles-ci peuvent justifier la modification de l'autorisation⁽⁶⁷⁾. L'autorité est toujours en droit d'imposer de nouvelles obligations.

III.2. LES CONDITIONS D'EXPLOITATION RÈGLEMENTAIRES: ARTICLE 9 DU DÉCRET

III.2.1. Mécanisme de l'article 9

28. Pour mémoire, l'article 9 du décret du 11 mars 1999 dispose que «*Lorsqu'il arrête, modifie ou complète des conditions générales, sectorielles et intégrales, le Gouvernement précise le délai dans lequel les nouvelles conditions s'appliquent aux établissements existants. À défaut de précision, les nouvelles conditions ne s'appliquent qu'aux établissements autorisés ou déclarés postérieurement à leur entrée en vigueur*».

L'article 9 implique que les nouvelles conditions réglementaires ne sont applicables aux établissements existants que si le règlement concerné le prévoit. Dans le cas contraire, les établissements existants y échappent⁽⁶⁸⁾. Cette disposition constitue dès lors une dérogation au principe de l'application immédiate de la loi nouvelle.

Il convient, par ailleurs, de rappeler que dans le cas où le règlement précise que celui-ci est applicable aux établissements existants, cela ne signifie nullement que les nouvelles conditions ne s'appliquent qu'à eux: elles s'appliquent aussi *a fortiori* aux établissements autorisés ou déclarés postérieurement à leur entrée en vigueur.

29. Le législateur, conscient que les conditions d'exploiter doivent pouvoir être adaptées pour se conformer à des exigences européennes ou pour suivre l'évolution des technologies, a permis que les conditions imposées à l'exploitant d'un établissement existant soient respectées dans un délai raisonnable⁽⁶⁹⁾. Il s'agit d'une application différée dans le temps.

La section de législation du Conseil d'État, dans certains avis rendus sur les projets de conditions intégrales et sectorielles, n'a pas manqué de rappeler que l'article 9 a pour objet de préserver les exploitants d'établissements existants de l'imposition brutale de conditions nouvelles qu'il leur serait difficile, voire impossible, de respecter⁽⁷⁰⁾.

Ces différentes mesures transitoires prennent ainsi en considération le temps nécessaire à l'exploitant d'un établissement existant pour qu'il réalise ses investissements technologiques afin de se conformer aux nouvelles prescriptions⁽⁷¹⁾.

Cette disposition transitoire illustre à tout le moins la volonté du législateur d'assurer la sécurité juridique⁽⁷²⁾.

L'on est donc en présence d'un mécanisme permettant la coexistence de prescriptions réglementaires différentes, les unes pour les établissements existants, les autres pour les établissements nouveaux⁽⁷³⁾.

Lors de la rédaction des conditions générales, sectorielles et intégrales, la décision d'adopter des mesures transitoires est, l'on s'en souviendra, gouvernée, notamment, par la règle d'égalité et de non-discrimination⁽⁷⁴⁾. Dès lors, il appartient au Gouvernement de garder à l'esprit de ne pas imposer sans justification valable des charges différentes à des entreprises se trouvant dans une situation semblable⁽⁷⁵⁾.

Chaque disposition transitoire insérée dans les conditions générales, sectorielles et intégrales devrait être l'aboutissement d'une réflexion sur les problèmes particuliers des établissements en cours d'exploitation et notamment leur viabilité, leur prospérité économique et leur niveau d'emploi⁽⁷⁶⁾.

III.2.2. Notion d'établissement existant

30. La notion d'établissement existant est centrale pour l'application de l'article 9. Que recouvre-t-elle?

31. Les travaux préparatoires définissent les établissements nouveaux comme «*ceux mis en exploitation après l'entrée en vigueur des conditions, mais aussi tous ceux dont le permis est délivré ou la déclaration faite postérieurement à cette entrée en vigueur*»⁽⁷⁷⁾.

Selon le professeur PÂQUES, les établissements existants sont ceux qui ont été autorisés ou déclarés postérieurement à l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 et avant l'entrée en vigueur des conditions générales, sectorielles et intégrales. La question s'est posée de savoir s'il convenait d'appliquer les règles contenues à l'article 9 aux établissements autorisés sous l'empire du Règlement général pour la protection du travail et des autres législations antérieures au décret du 11 mars 1999. Toujours suivant le professeur PÂQUES, «*l'on peut (...) considérer qu'il y a ici un oubli du législateur et que les règles contenues à l'article 9 doivent s'appliquer aux établissements auto-*

(67) M. PÂQUES, «De l'acte unilatéral au contrat dans l'action administrative», *o.c.*, p. 246.

(68) N. DE SADELEER, «Le droit transitoire», in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, *o.c.*, p. 451.

(69) *Doc.*, Parl. wal., sess. 1997-1998, n° 1, Commentaire des articles, p. 11.

(70) Voir notamment l'avis n° 34.2944 du Conseil d'État donné le 4 février 2003 sur un avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon déterminant les conditions sectorielles et intégrales des ateliers de travail du bois et de fabrication d'articles en bois.

(71) N. DE SADELEER, «Le droit transitoire», in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, *o.c.*, p. 453.

(72) *Doc.*, Parl. wal., sess. 1997-1998, n° 1, Commentaire des articles, p. 11.

(73) M. PÂQUES, «Les conditions d'octroi du permis d'environnement», in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, *o.c.*, p. 139.

(74) M. PÂQUES, «Les conditions d'octroi du permis d'environnement», in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, *o.c.*, p. 140.

(75) M. PÂQUES, «Égalité et non-discrimination, urbanisme et environnement», *o.c.*, p. 270.

(76) M. PÂQUES, «Les conditions d'octroi du permis d'environnement», *o.c.*, p. 140; pour les critères à prendre en considération lors de l'élaboration des conditions particulières, *ibid.* p. 166 et s.

(77) *Doc.*, Parl. wal., sess. 1997-1998, n° 1, Commentaire des articles, p. 11.

risés avant l'entrée en vigueur du décret»⁽⁷⁸⁾. À notre connaissance, telle est aussi la pratique administrative.

Il résulte, par ailleurs, de l'article 180, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 que les demandes de permis introduites avant l'entrée en vigueur du décret sont traitées selon les règles applicables au jour de leur introduction. Suivant la section de législation du Conseil d'État, il serait, dès lors, logique de considérer aussi ces établissements comme existants⁽⁷⁹⁾.

De plus, certaines conditions réglementaires assimilent⁽⁸⁰⁾ à un établissement existant l'établissement pour lequel la demande a été introduite avant l'entrée en vigueur des conditions sectorielles et intégrales⁽⁸¹⁾ ainsi que la transformation ou l'extension d'un établissement que l'exploitant a, avant l'entrée en vigueur de l'arrêté considéré, consignée dans le registre prévu par l'article 10, § 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement⁽⁸²⁾. L'on observe ainsi que les établissements dont la demande de permis est introduite avant l'entrée en vigueur des conditions d'exploitation réglementaires mais qui sont autorisés postérieurement à cette entrée en vigueur pourraient être assimilés aux établissements existants et pourraient donc être susceptibles d'être dispensés de l'application de ces nouvelles conditions.

32. Dans la pratique, les conditions générales, sectorielles et intégrales offrent une grande variété de définitions de l'établissement existant.

Ainsi, certaines dispositions définissent l'établissement existant comme «*les établissements dûment autorisés avant l'entrée en vigueur du présent arrêté ou dont l'exploitation est couverte par un permis délivré à la suite d'une demande introduite avant l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ainsi que les demandes d'autorisation introduites entre l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et l'entrée en vigueur du présent arrêté*»⁽⁸³⁾.

D'autres encore définissent l'établissement existant comme «*un établissement dûment autorisé avant l'entrée en vigueur du présent arrêté. L'établissement pour lequel une demande de permis a été introduite avant l'entrée en vigueur du présent arrêté est assimilé à un établissement existant. Est assimilée à un établissement existant la transformation ou l'extension d'un établissement que l'exploitant a, avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, consignée dans le registre prévu par l'article 10, § 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement*»⁽⁸⁴⁾.

Enfin, citons l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement⁽⁸⁵⁾ suivant lequel un établissement existant est un établissement ayant fait l'objet d'une autorisation d'exploitation avant l'entrée en vigueur du présent arrêté. Ce dernier étant entré en vigueur le même jour que le décret du 11 mars 1999, l'on ne peut qu'y voir la volonté du Gouvernement de viser également les établissements autorisés sous l'empire de la législation antérieure⁽⁸⁶⁾.

III.2.3. Dispositions transitoires prises sur la base de l'article 9

33. Au regard des nombreuses conditions intégrales et sectorielles publiées à ce jour au Moniteur belge, l'on aperçoit une mosaïque disparate que forment les dispositions transitoires insérées.

L'on y retrouve, sous des formules diverses, des dispositions transitoires imposant l'application immédiate des prescriptions réglementaires aux établissements existants comme des mesures transitoires différant dans le temps l'application soit de certaines prescriptions, soit de l'ensemble de la condition réglementaire. Par exemple:

– «*le présent arrêté s'applique aux établissements existants au plus tard un an après l'entrée en vigueur du présent arrêté. Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, les articles 32, 8^o et 9^o et 50, 8^o et 9^o, ne s'appliquent pas aux établissements existants*»⁽⁸⁷⁾;

(78) M. PÂQUES, «Les conditions d'octroi du permis d'environnement», o.c., pp. 139 et 140.

(79) Voir notamment l'avis n° 34.296/4 de la section de législation du Conseil d'État donné le 4 février 2003 sur un avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon portant conditions sectorielles et intégrales relatives aux installations de nettoyage à sec de vêtements, linge et autres textiles, p. 8.

(80) Rappelons qu'un établissement ne peut être tenu pour «existant» en droit si son exploitation n'est pas couverte par le permis requis.

(81) Voir notamment l'avis n° 40.539/4 de la section de législation du Conseil d'État donné le 26 juin 2006 sur un avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon déterminant les conditions intégrales relatives aux installations de stockage temporaire de déchets dangereux, p. 6 et l'avis n° 42.193/4 de la section de législation du Conseil d'État donné le 26 février 2007 sur un avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon déterminant les conditions intégrales relatives aux installations de stockage temporaire d'huiles usagées, p. 4.

(82) Art. 2, 7^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 2007 déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de stockage temporaire d'huiles usagées (M.B., 20 juin 2007, p. 34092).

(83) Art. 2, tiret 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2003 déterminant les conditions sectorielles relatives aux parcs à conteneurs pour déchets ménagers (M.B., 13 octobre 2003, p. 49565, err., 11 mai 2004, p. 37765); article 3, 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2005 déterminant les conditions sectorielles des installations de regroupement ou de tri, de pré-traitement et de traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) (M.B., 18 avril 2005, p. 16666).

(84) Art. 2, 7^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 2007 déjà cité.

(85) M.B., 21 septembre 2002, p. 42030, err., 1^{er} octobre 2002, p. 44152.

(86) L'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 déjà cité fait référence à la notion d'établissement existant aux articles 21, 24, 26 et 27. L'article 21 précise qu'en cas de modification du plan de secteur, pour les établissements existants, les valeurs limites générales du niveau d'élévation de bruit restent celles qui résultaient de la situation du plan de secteur prévalant lors de l'octroi du permis. Les articles 24, 26 et 27 permettent, pour les établissements existants, l'imposition de conditions particulières relatives à des valeurs limites générales de niveaux de bruit moins sévères.

(87) Art. 60 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mai 2007 déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de stockage temporaire d'huiles usagées (M.B., 20 juin 2007, p. 34092).

– «le présent arrêté s'applique aux établissements existants. Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, l'article 6, § 2, s'applique aux établissements existants au plus tard le 31 décembre 2009»⁽⁸⁸⁾;

– «le présent arrêté s'applique aux établissements existants»⁽⁸⁹⁾.

Le Gouvernement peut retarder l'application des conditions, estimant opportun de laisser aux destinataires un temps suffisant pour qu'ils puissent assimiler les dispositions nouvelles⁽⁹⁰⁾. Par exemple: «le présent arrêté entre en vigueur un mois après sa publication au *Moniteur belge*»⁽⁹¹⁾.

L'on se trouve également confronté à des conditions sectorielles et intégrales pour lesquelles la date d'entrée en vigueur coïncide avec la date de publication au *Moniteur belge*, par exemple: «le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*»⁽⁹²⁾. L'on aperçoit difficilement les raisons justifiant ce choix.

Par ailleurs, la disposition relative à l'entrée en vigueur de certains arrêtés réglementaires déterminant les conditions sectorielles et intégrales contient un alinéa présenté comme dérogatoire à l'alinéa fixant l'entrée en vigueur au jour de la publication au *Moniteur belge*. Par exemple: «le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*. Par dérogation à l'alinéa premier, le présent arrêté s'applique aux établissements existants à partir du 1^{er} janvier 2004»⁽⁹³⁾. Une telle disposition est erronée puisque l'alinéa fixant l'entrée en vigueur de l'arrêté détermine seulement le moment où la règle nouvelle devient obligatoire et non son champ d'application.

34. En outre, l'article 9 pourrait être compris comme incluant le pouvoir d'instaurer un régime transitoire permettant l'imposition de conditions complémentaires moins strictes aux établissements existants et ce, pendant un délai raisonnable, pour éviter de mettre en place un système discriminatoire⁽⁹⁴⁾. L'on peut l'observer dans l'article 19, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2003 déterminant les conditions intégrales des ateliers de travail du bois et de fabrication d'articles en bois qui stipule que «(...) l'autorité compétente peut dans le cadre de conditions complémentaires soumettre l'établissement existant à des conditions moins sévères que les présentes conditions pour autant que ces conditions atteignent l'objectif visé à l'article 2 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement»⁽⁹⁵⁾.

35. La question se pose du maintien des conditions particulières d'exploitation ou contradictoires au regard des nouvelles conditions réglementaires imposées aux établissements existants⁽⁹⁶⁾. La condition plus récente étant présumée meilleure pour le service des intérêts visés à l'article 2 du décret du 11 mars 1999⁽⁹⁷⁾, les conditions particulières d'exploitation contradictoires devraient s'effacer devant les conditions générales, sectorielles et intégrales nouvelles, par l'application du principe de la hiérarchie des normes. Telle est du moins, à notre connaissance, la pratique administrative.

Sans doute, dans un souci d'une meilleure coordination et adéquation du permis d'exploiter entre les conditions réglementaires et individuelles, serait-il en-

(88) Art. 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 déterminant les conditions sectorielles relatives aux terrains de camping d'une capacité égale ou supérieure à 50 emplacements (*M.B.*, 31 janvier 2007, p. 5030).

(89) Art. 15 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 déterminant les conditions intégrales relatives aux installations destinées à l'équitation comportant une/des pistes dont la surface totale est inférieure ou égale à 2000 m² (*M.B.*, 31 janvier 2007, p. 4983).

(90) J. HÉRON, *o.c.*, p. 33.

(91) Art. 35, alinéa 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 déterminant les conditions sectorielles des installations de stockage temporaire de véhicules hors d'usage d'un garage ou situées sur le site d'exploitation (*M.B.*, 10 mars 2003, p. 11486).

(92) Art. 44, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2003 déterminant les conditions intégrales relatives aux ateliers d'entretien et de réparation des véhicules à moteur lorsque le nombre de fosses ou ponts élévateurs est inférieur ou égal à trois (*M.B.*, 26 mai 2003, p. 28946).

(93) Art. 55 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2003 déterminant les conditions intégrales relatives aux parcs à conteneurs pour déchets ménagers (*M.B.*, 13 octobre 2003, p. 49578).

(94) Avis n° 34.294/4 de la section de législation du Conseil d'État donné le 4 février 2003 sur un avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon déterminant les conditions sectorielles et intégrales des ateliers de travail du bois et de fabrication d'articles en bois, p. 11: «(...) il y a lieu de ne pas perdre de vue que d'une part, l'article 9 du décret du 11 mars 1999 a pour objet de préserver les exploitants d'établissements existants de l'imposition brutale de conditions nouvelles qu'il leur serait difficile, voire impossible, de respecter et que, d'autre part, la mise en œuvre de cette disposition ne peut avoir pour conséquence la mise en place d'un régime discriminatoire.

Il en résulte qu'afin, à la fois, de garantir le respect du principe d'égalité et d'atteindre l'objectif que se fixe l'article 9 précité, le pouvoir conféré au Gouvernement de déterminer le délai dans lequel des conditions intégrales nouvelles s'appliquent aux établissements existants doit être compris dans un sens large. Il peut être compris comme incluant le pouvoir d'instaurer un régime transitoire permettant l'imposition de conditions moins strictes [À cet égard, l'article 9, ne paraît pas s'opposer à ce que, à titre de disposition transitoire une autorité qu'il désigne) telle «l'autorité compétente», c'est-à-dire en l'espèce celle qui est chargée de recevoir la déclaration requise pour l'exploitation des établissements de classe 3 – à soumettre cas par cas l'exploitation des établissements existants à des prescriptions moins strictes que celles applicables aux établissements nouveaux; note en bas de page n° 15 de l'avis, *nda*]. Toutefois, comme il s'agit de régler l'application de conditions intégrales, ce régime doit évidemment être conçu et appliqué en respectant la définition desdites conditions que donne l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999: ceci implique que, même si elles sont d'un degré de sévérité moindre que les dispositions normalement applicables, les prescriptions transitoires régissant l'exploitation des établissements existants doivent toujours être de nature «à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, danger ou inconvénient que l'installation ou l'activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement».

(95) *M.B.*, 14 mai 2003, p. 26088.

(96) N. DE SADELEER, «Le droit transitoire», *o.c.*, p. 454.

(97) M. PAQUES, «Les conditions d'octroi du permis d'environnement», *o.c.*, p. 140.

visageable de modifier ces dernières afin de les adapter⁽⁹⁸⁾.

III.3. LES INSTALLATIONS ET ACTIVITÉS CLASSÉES: ARTICLE 12 DU DÉCRET

36. À l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999, certains établissements qui n'étaient pas visés par la nomenclature des établissements classés du Règlement général pour la protection du travail et qui le sont désormais par 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, à défaut de mesures transitoires, auraient dû cesser totalement leurs activités et ce, aussi longtemps qu'ils n'avaient pas obtenu un permis d'environnement ou une déclaration. Pour éviter une telle situation, l'article 12, alinéas 1^{er} et 4, du décret du 11 mars 1999 a mis en place un dispositif transitoire.

Cette disposition est libellée comme suit: «*si un établissement existant non visé par la nomenclature reprise au chapitre II du titre I^{er} de l'arrêté du Régent du 11 février 1946 portant approbation des titres I^{er} et II du Règlement général pour la protection du travail, et non soumis à autorisation en vertu de la loi du 28 mai 1956 relative aux substances et mélanges explosifs ou susceptibles de déflager et aux engins qui en sont chargés, au décret du 7 octobre 1985 relatif à la protection des eaux de surface contre la pollution, au décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables et au décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, est visé par la liste que le Gouvernement arrête en exécution de l'article 3, alinéa 4, l'exploitant, à dater de l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement établissant cette liste, introduit la demande de permis ou fait la déclaration requise, dans un délai de deux ans si l'établissement existant est intégré en classe 1 ou de neuf mois si l'établissement existant est intégré en classe 2 ou en classe 3.*

(...)

L'exploitation peut être poursuivie pendant le délai visé aux alinéas 1^{er} à 3 et, dans le cas d'un établissement soumis à permis, jusqu'à la notification de la décision définitive portant sur la demande de permis.»⁽⁹⁹⁾

Ces délais permettent de tenir compte du temps nécessaire à la confection du dossier de demande et à la réalisation éventuelle de l'étude d'incidences sur l'environnement⁽¹⁰⁰⁾.

37. Qu'entend-on, dans l'article 12, alinéa 1^{er}, par la notion d'établissement? Cette question n'est pas anodine. En effet, la notion d'établissement est définie à l'article 1^{er}, 3^o, du décret du 11 mars 1999 comme étant «*l'unité technique et géographique dans laquelle interviennent une ou plusieurs installations et/ou activités classées pour la protection de l'environnement, ainsi que toute autre installation et/ou activité s'y rapportant directement et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution*». Il résulte de cette définition et de l'article 3 du décret du 11 mars 1999⁽¹⁰¹⁾ que, ce qui est classé, ce sont les installations et les activités et non les établissements.

Lorsque l'ensemble des installations et activités formant un établissement existant au 1^{er} octobre 2002 n'était pas répertorié par la liste du Règlement général pour la protection du travail, il n'a fait aucun doute que l'article 12, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 s'y appliquait. S'est posée la question du sort d'un établissement comprenant plusieurs installations et activités dont une partie seulement était soumise à permis d'exploiter sous l'empire du Règlement général pour la protection du travail. Prenons, afin d'illustrer notre propos, une centrale électrique existante au 1^{er} octobre 2002. Celle-ci forme un établissement au sens de l'article 1^{er}, 3^o, du décret du 11 mars 1999. Cette centrale électrique comporte plusieurs installations et activités faisant l'objet d'un permis d'exploiter selon le Règlement général pour la protection du travail telles que notamment les citernes d'hydrocarbures, les appareils à vapeur et les compresseurs. Seule l'installation de combustion n'était pas visée par l'ancienne liste du Règlement général pour la protection du travail mais l'est dorénavant par la nouvelle nomenclature de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 précité. À notre connaissance, l'on peut déduire de la pratique administrative que l'article 12, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 trouve à s'appliquer à ces installations et activités nouvellement classées pour autant que le descriptif ou les conditions particulières du permis d'exploiter de l'établissement principal ne les visent pas expressément. En l'absence de mentions relatives à ces installations et activités dans le descriptif ou les conditions particulières de l'autorisation, il convient de se référer au dossier de demande du permis d'exploiter afin de déterminer si les installations et activités ont été visées⁽¹⁰²⁾. En effet, il arrive que l'on retrouve dans le dispositif des arrêtés

(98) N. DE SADELEER, «Le droit transitoire», o.c., p. 454.

Deux dispositions dans le décret du 11 mars 1999 permettent de modifier les conditions particulières. L'article 65 prévoit la possibilité de modifier les conditions particulières dans certaines hypothèses bien circonscrites (voir *supra*). L'article 64 prévoit, quant à lui, que le Gouvernement peut préciser les cas dans lesquels les conditions particulières d'exploiter dans les permis délivrés doivent faire l'objet d'un réexamen général ou sectoriel, en fixant, le cas échéant, la périodicité de ce réexamen. Force est de constater que ces articles sont peu utilisés. Il est vrai que l'article 65 se prête difficilement à ce réexamen imposé par l'édiction de nouvelles conditions réglementaires.

(99) L'article 12 a été modifié par le décret du 4 juillet 2002 modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (M.B., 18 juillet 2002, p. 32448).

(100) Doc., Parl. wal., sess. 2001-2002, n° 361/3, p. 4.

(101) Pour rappel, l'article 3 du décret du 11 mars 1999 dispose que «*les installations et activités sont répertoriées dans des rubriques et réparties en trois classes (classe 1, classe 2 et classe 3) selon l'importance décroissante de leurs impacts sur l'homme et sur l'environnement ainsi que leur aptitude à être encadrées par des conditions générales, sectorielles ou intégrales. (...) La liste et la classification des installations et activités sont établies par le Gouvernement. Lorsqu'il modifie la liste et la classification des installations et activités, le Gouvernement motive sa décision (...)*».

(102) Comp. C.E., n° 130.867, du 29 avril 2004, Broodcooren, et obs. E. ORBAN DE XIVRY, «À propos des installations non classées», *Amén.-Env.*, 2004, pp. 240 à 245, également cité par X., *Questions choisies de droit de l'urbanisme et de droit de l'environnement*, o.c., p. 258.

délivrant le permis d'exploiter le libellé suivant: «la demande sollicitée est accordée (...)».

38. En vertu de l'article 12, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, les établissements existants au 1^{er} octobre 2002 non visés par le Règlement général pour la protection du travail et non soumis à autorisation bénéficiaient d'un délai de 2 ans (soit jusqu'au 30 septembre 2004) s'il s'agissait d'un établissement intégré en classe 1 et de 9 mois (soit jusqu'au 30 juin 2003) s'il s'agissait d'un établissement intégré en classe 2 ou 3, pour se mettre en ordre avec la législation relative au permis d'environnement.

Néanmoins, le délai d'introduction des demandes de permis relatives à des établissements agricoles nouvellement classés a été reporté au 31 décembre 2004. En effet, le décret du 18 décembre 2003 modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement a inséré un nouvel alinéa à l'article 12. Celui-ci est libellé de la sorte: «par dérogation à l'alinéa précédent, pour les établissements agricoles visés à l'alinéa 1^{er} qui sont repris en classes 1 et 2 par la liste arrêtée par le Gouvernement en application de l'article 3, alinéa 4, le délai d'introduction de la demande de permis est fixé au 31 décembre 2004».

Cette modification a été publiée au *Moniteur belge* le 29 janvier 2004 et est entrée en vigueur le 30 juin 2003. Confronté à l'important retard pris par les exploitants des établissements agricoles existants pour introduire leur demande de permis d'environnement, le législateur a décidé de prolonger le délai de mise en conformité au décret du 11 mars 1999 jusqu'au 31 décembre 2004. Cette prolongation concerne uniquement les établissements intégrés en classe 1 et 2.

L'on s'est donc trouvé en présence d'une règle ayant des effets rétroactifs. Comme pour la plupart des lois rétroactives, le législateur a entendu régler un cas particulier en déterminant les destinataires de la norme nouvelle, à savoir les établissements agricoles. Parmi ceux-ci, il s'en est trouvé un certain nombre qui avait déjà tiré les conséquences juridiques résultant de l'article 12, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 alors observable⁽¹⁰³⁾. Les exploitants agricoles avaient soit introduit leur permis d'environnement avant le 1^{er} juillet 2003, soit faisaient l'objet d'un avertissement ou d'une mesure de police administrative en raison de l'exploitation d'un établissement sans autorisation (mesure prise sur la base de l'art. 74 du décret du 11 mars 1999). Comme le souligne Jacques Héron, la rétroactivité provoque une perturbation de l'ordonnement juridique par les remises en état, les remises en cause, voire une réécriture du passé, qu'elle oblige à effectuer⁽¹⁰⁴⁾.

L'on peut s'interroger, par ailleurs, sur le respect des règles d'égalité et de non-discrimination consacrées aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le législateur a entendu octroyer une faveur uniquement aux établissements agricoles en excluant les autres établissements⁽¹⁰⁵⁾. À cet égard, la lecture des travaux préparatoires du décret du 18 décembre 2003 précité nous apprend que le secteur agricole étant un secteur particulièrement vulnérable, il convenait de lui laisser

le temps afin de s'adapter aux procédures nouvelles, formalités administratives, informations à fournir et à la technicité de certains documents⁽¹⁰⁶⁾.

39. Enfin, l'article 12, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 instaure un régime transitoire en cas de modification de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 précité, soit que des installations et activités non classées viennent à l'être, soit qu'un changement de classe soit opéré dans le cadre de la modification de cet arrêté. Cette disposition est libellée comme suit: «si un établissement existant vient à être classé ou si un établissement de classe 3 est intégré en classe 1 ou 2 à la suite d'une modification par le Gouvernement de la liste des installations et activités classées, l'exploitant, à dater de l'entrée en vigueur de l'arrêté du Gouvernement modifiant cette liste, introduit la demande de permis ou fait la déclaration requise, dans un délai de deux ans si l'établissement est intégré en classe 1 ou de neuf mois si l'établissement est intégré en classe 2 ou 3.

(...)

Si un établissement de classe 1 ou de classe 2 est intégré en troisième classe à la suite d'une modification de la liste, le permis déjà délivré satisfait à l'obligation de déclaration.

Si un établissement de classe 1 est rangé en deuxième classe, ou si un établissement de classe 2 est rangé en première classe à la suite d'une modification de la liste des installations et activités classées, le permis déjà délivré reste valable».

(103) J. HÉRON, *o.c.*, p. 39.

(104) J. HÉRON, *o.c.*, p. 60.

(105) Avis L.35.774/2/V de la section de législation du Conseil d'État donné le 20 août 2003 sur un avant-projet de décret modifiant le décret du 11 mars 1999.

(106) *Doc.*, Parl. wal., sess. 2003-2004, N° 607/1, p. 2.