ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 11 décembre 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant modification du Règlement général pour la protection du travail, en ce qui concerne les dépôts de liquides inflammables, visant à limiter les émissions de composés organiques volatils lors du stockage de l'essense et de sa distribution des terminaux aux stations-service", a donné le 6 février 1996 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'arrêté en projet tend à transposer la directive 94/63/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 "relative à la lutte contre les émissions de composés organiques volatils (COV) résultant du stockage de l'essence et de sa distribution des terminaux aux stations-service".

Pour ce faire, il modifie le paragraphe 2 du titre III, chapitre II, section IX, du règlement général pour la protection du travail (R.G.P.T.).

Selon l'article 575 du R.G.P.T. - disposition que ne modifie pas l'arrêté en projet -, le paragraphe 2 précité est applicable aux dépôts de liquides inflammables "dont le point d'éclair déterminé en vase fermé d'après les normes NBN 52.017 ou 52.075 est inférieur ou égal à 50°C" (1).

La question se pose si cette limitation du champ d'application du paragraphe dont s'agit n'aura pas pour conséquence que l'arrêté en projet n'assurera qu'en partie,

---

(1) Cette précision fait l'objet de l'alinéa 1er de l'article 575. L'alinéa 2 de cet article, inséré par l'arrêté royal du 17 septembre 1987, s'applique seulement dans la sphère de compétence de l'autorité fédérale, c'est-à-dire dans le domaine de la protection du travail (article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles); il n'y a pas lieu d'en tenir compte dans la sphère de compétence des autorités régionales.

et donc imparfaitement, la transposition de la directive 94/63/CE.

Le Conseil d'Etat ne dispose pas des données techniques lui permettant de répondre à cette question. Il appartiendra au Gouvernement wallon de l'examiner et, le cas échéant, de revoir l'arrêté en projet pour garantir la transposition complète de la directive.

2. Sur deux points, l'arrêté en projet énonce des prescriptions plus sévères que celles fixées par la directive 94/63/CE :

a) d'après l'article 634bis/4, § 8, a), en projet, l'obligation selon laquelle tout terminal disposant d'installations pour le chargement de véhicules-citernes comporte au moins un portique conforme aux spécifications de l'article 634bis/6, est applicable immédiatement à tous les terminaux, alors qu'en vertu de l'article 4, 2°, de la directive 94/63/CE, cette obligation est d'application progressive, en fonction d'un calendrier déterminé;

b) l'article 634bis/5 en projet s'applique à toutes les stations-service, quel qu'en soit le débit annuel, alors qu'en vertu de l'article 6, 3°, de la directive 94/63/CE, les dispositions dont s'agit ne s'appliquent pas aux stations-service dont le débit annuel est inférieur à 100 m^3 par an.

Ce faisant, les auteurs du projet méconnaissent l'article 100 A du traité instituant la Communauté européenne, disposition sur laquelle est fondée la directive 94/63/CE. En effet, l'article 100 A n'autorise que dans certaines conditions, mentionnées au 4° et au 5°, la possibilité pour un Etat membre de prendre ou d'appliquer une règle plus sévère que ce que prévoit un acte de droit communautaire fondé sur cette disposition. Or, en l'espèce, ni les conditions fixées par le point 4, ni celles qu'énonce le point 5 de l'article 100 A ne sont réunies (1).

3. Dans plusieurs de ses dispositions l'arrêté en projet utilise une terminologie ou des périphrases qui s'écartent du texte même de la directive qu'il entend transposer. Le Gouvernement wallon est rendu attentif à cette discordance et est invité à s'assurer que les termes utilisés dans le projet correspondent bien fondamentalement au contenu de cette directive.

Le texte doit être revu pour tenir compte de ces trois observations.

---

(1) L'article 100 A, point 4, vise seulement l'hypothèse où un Etat membre estime nécessaire d'appliquer des mesures préexistantes (voir L. KRÄMER, "L'Acte unique européen et la protection de l'environnement", Revue juridique de l'environnement, 1987, pp. 449 et suivantes et pp. 467 à 469; B. LANGEHEINE, "Le rapprochement des législations nationales selon l'article 100 A du traité CEE : l'harmonisation communautaire face aux exigences de protection nationales", Revue du marché commun, 1989, pp. 347 et suivantes et p. 355) et non celle où, comme en l'espèce, il s'agit d'adopter une règle nouvelle.

EXAMEN DU PROJET.

Intitulé.

L’intitulé peut être simplifié comme suit :

"Arrêté du Gouvernement wallon modifiant le Règlement général pour la protection du travail, en ce qui concerne les dépôts de liquides inflammables".

Préambule.

Alinéa 1er.

Cet alinéa doit viser les seules dispositions du Traité qui font obligation à chaque Etat membre de transposer les directives dans son droit national et qui tracent les limites de cette obligation. On écrira donc :

"Vu le Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, approuvé par la loi du 2 décembre 1957, notamment les articles 100 A et 189;".

Alinéas 4 et 5.

Ces alinéas doivent être intervertis.

L’alinéa 5 devient l’alinéa 4.

L’alinéa 4, devenant l’alinéa 5, doit être rédigé comme suit :

"Vu le Règlement général pour la protection du travail approuvé par les arrêtés du Régent des 11 février 1946 et 27 septembre 1947, notamment les articles 584 et 602;".

Alinéa 6.

L’arrêté du 8 mars 1995 ne constitue pas le fondement légal du projet. Cet alinéa doit donc être omis. Toutefois, son texte aménagé pourrait devenir un considérant, dès lors que le plan d’environnement pour un développement durable tel qu’approuvé par l’arrêté du Gouvernement wallon du 9 mars 1995, contient un objectif expliquant la transposition en Région wallonne, de la directive 94/63/CE précitée.

Proposant.

On écrira :

"Sur la proposition du Ministre de l’Environnement, des Ressources naturelles et de l’Agriculture,".

Dispositif.

Article 1er.

La phrase liminaire de l'article doit être rédigée comme suit :

"Article 1er. L'article 584 du Règlement général pour la protection du travail approuvé par l'arrêté du Régent du 27 septembre 1947, est remplacé par la disposition suivante :"

Article 584 en projet.

De l'accord du délégué du Gouvernement, on remplacera les mots "d'un terminal à un autre ou d'un terminal à une station-service" par les mots "dans les terminaux et dans les stations-service".

La même observation vaut pour l'article 602, alinéa 1er, en projet et pour l'intitulé de la subdivision nouvelle du R.G.P.T. groupant les articles 634bis/1 à 634bis/6 en projet.

Article 2.

La phrase liminaire de l'article 2 du projet s'écrira comme suit :

"Art. 2. L’article 602 du même Règlement général est remplacé par la disposition suivante :".

Article 3.

L’intention de l’auteur du projet est d’insérer un nouveau titre dans le R.G.P.T., à la suite de l’article 634.

Cependant, afin de préserver la structure actuelle des dispositions du R.G.P.T., il convient plutôt d’insérer, à la suite du même article, un point G.

La phrase liminaire de l’article 3 du projet doit, en conséquence, s’écrire comme suit :

"Art. 3. Un point G, intitulé comme suit et comprenant les articles 634bis/1 à 634bis/6, est inséré dans le même Règlement général :

"G - Dispositions particulières relatives aux procédés et aux installations utilisés pour le stockage et le chargement de l’essence dans les terminaux et dans les stations-service".

2. Afin d’insérer dans le R.G.P.T. les articles 634bis/1 à 634bis/6 en projet, il convient de créer un nouvel article 4 dans le projet, dont la phrase liminaire doit être rédigée comme suit :

"Art. 4. Les articles 634bis/1 à 634bis/6, rédigés comme suit, sont insérés dans le même Règlement général :".

Article 634bis/1 en projet.

1. Au f), il faut reproduire les termes de la directive elle-même, soit :

"f) station-service : toute installation où l'essence est transférée de réservoirs de stockage fixes dans les réservoirs à carburant de véhicules à moteur;".

2. Le g) doit être rédigé comme suit :

"g) installations de stockage de l'essence existantes, installations de chargement de l'essence existantes, stations-service et réservoirs à essence existants : les installations, les stations-service et les réservoirs dûment autorisés avant le 31 décembre 1995;".

3. Au i), il convient de compléter la définition en insérant l'adjectif "mobiles" après les mots "dans des réservoirs".

4. La disposition en projet doit être complétée pour transposer l'article 2, l), de la directive 94/63/CE.

Les l), m) et n) en projet en deviennent respectivement les m) n) et o).

Article 634bis/2 en projet.

Les mots "des établissements visés par les présentes dispositions" ne permettent pas de déterminer clairement quels sont les établissements visés. Le texte doit être précisé.

Article 634bis/3 en projet.

1. Au paragraphe 1er, alinéa 2, on écrira : "... réservoirs reliés à une unité de récupération des vapeurs conforme à l'article 634bis/4, § 4".

2. Dans la phrase introductive du paragraphe 3, pour se conformer à celle du 3° de l'annexe I à la directive 94/63/CE, les mots "où la récupération des vapeurs est requise en vertu de l'article 634bis/4" doivent être insérés entre le mot "terminaux" et le mot "doivent".

3. Compte tenu des explications du délégué du Gouvernement et pour assurer fidèlement la transposition de l'article 3, 1°, alinéa 2, de la directive 94/63/CE, il est proposé de rédiger le paragraphe 6 comme suit :

"§ 6. Il peut être dérogé aux dispositions prévues aux §§ 1er à 5 :

1° si les règles fixées par l'article 3 de l'arrêté du Régent du 27 septembre 1947 portant approbation des titres III, IV et V du règlement général pour la protection du travail sont respectées;

2° si, en outre, les mesures techniques sont prises pour que la perte annuelle totale d'essence résultant du chargement et du stockage dans l'installation de stockage du terminal soit inférieure à la valeur de référence cible de 0,01 masse par masse (m/m) % du débit;

3° si, de plus, ces mesures ont au moins la même efficacité que les prescriptions auxquelles il est dérogé".

4. Le paragraphe 7, a), est à mettre en rapport avec l'article 3, 2°, a), de la directive 94/63/CE, dont il résulte que c'est à partir du 31 décembre 1995 que les Etats membres ont l'obligation d'appliquer aux nouvelles installations de stockage des terminaux les règles prévues par l'article 3, 1°, de la directive, règles dont les paragraphes 1er à 6 de la disposition en projet assurent la transposition.

En vertu de l'article 189, alinéa 3, du Traité instituant la Communauté européenne, cette obligation s'impose aux Etats membres. Comme telle, elle ne s'impose pas aux exploitants d'installations de stockage. En conséquence, la directive 94/63/CE n'autorise pas la Région wallonne à prévoir une application rétroactive des paragraphes 1er à 6 en projet pour les nouvelles installations de stockage, spécialement lorsque, comme tel est le cas en l'espèce, ces dispositions énoncent des règles dont la violation est constitutive d'une infraction pénale.

Pour respecter le principe de la non-rétroactivité de la règle de droit tout en veillant à s'écarter le moins possible de l'obligation préscrite par l'article 3, 2°, a), de la directive 94/63/CE, il sera prévu que les paragraphes 1er à 6 seront applicables aux nouvelles installations à partir du jour de la publication de l'arrêté en projet au Moniteur belge.

Par ailleurs, sur le plan de la légistique, il s'impose que le paragraphe 7 déterminant la date d'entrée en vigueur des paragraphes 1er à 6 de l'article 634bis/2 en projet soit transformé en un article distinct, inséré avant l'article désignant le ministre compétent pour assurer l'exécution de l'arrêté en projet.

Les mêmes observations valent, mutatis mutandis, pour l'article 634bis/4, § 8, a), et pour l'article 634bis/5, § 3, a), en projet.

Article 634bis/4 en projet.

1. Le paragraphe 3 appelle les observations suivantes :

a) il prévoit la possibilité de déroger aux dispositions prévues par le paragraphe 1er, alors que l'article 4 de la directive 94/63/CE n'autorise pas les Etats membres à s'écarter de ces dispositions;

b) en ne mentionnant pas l'hypothèse où il serait envisagé de déroger aux dispositions prévues par les paragraphes 4 à 7, le paragraphe 3 laisse dans l'incertitude :

- la question si les auteurs du projet entendent admettre la possibilité de déroger à ces dispositions;

- dans l'affirmative, à quelles conditions ces dérogations pourraient être accordées, alors que l'article 4, 1°, alinéas 2 et 4, de la directive 94/63/CE soumet l'octroi de pareilles dérogations à des conditions bien précises;

c) pour le surplus, le paragraphe 3 doit être revu afin d'assurer fidèlement la transposition de l'article 4, 1°, alinéa 2, de la directive 94/63/CE, et ce en s'inspirant, mutatis mutandis, du texte proposé pour l'article 634bis/3, § 6, en projet.

2. Au paragraphe 5, le texte doit préciser les conditions de régularité des vérifications auxquelles l'exploitant est tenu de procéder.

Article 634bis/5 en projet.

Le paragraphe 2 doit être revu afin d'assurer fidèlement la transposition de l'article 6, 1°, alinéa 2, de la directive 94/63/CE, et ce en s'inspirant, mutatis mutandis, du texte proposé pour l'article 634bis/3, § 6, en projet.

Article 634bis/6 en projet.

1. La numérotation des alinéas doit être omise. Le point 2.3 du paragraphe 2 renvoie au point 2.2 du même paragraphe. Il conviendrait, en conséquence, qu'il fasse référence à l'alinéa 2.

La même observation vaut pour les paragraphes 3, 4 et 5.

2. Au paragraphe 1er, la disposition fait référence à des normes techniques définies dans un document étranger intitulé :

"- API RECOMMENDED PRACTICE 1004
SEVENTH EDITION, NOVEMBER 1988".

Dans la mesure où ce document conditionne la portée juridique de la disposition en projet et est, notamment, susceptible de donner lieu à une infraction pénale, il convient d'en assurer la publication intégrale, dans le respect des règles relatives à l'emploi des langues en matière législative, conformément à l'article 84 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

3. Au paragraphe 2, point 2.1, devenant le paragraphe 2, alinéa 1er, les mots "Le débit nominal ..." sont erronés; il faut écrire "Le débit normal ...".

Il est, par ailleurs, proposé de rédiger cet alinéa 1er comme suit :

"§ 2. Le débit normal de chargement des liquides par bras de chargement est de 2.500 litres au maximum par minute".

Au même paragraphe 2, point 2.3, devenant l'alinéa 3, il y a lieu de s'assurer que la périphrase relative aux "vapeurs entre les compartiments et le collecteur des vapeurs du portique des compartiments" correspond bien techniquement à la formulation des points 2 et 3 de l'annexe IV à la directive.

4. Au paragraphe 3, point 3.2, devenant l'alinéa 3, le texte de la disposition s'écarte de celui de la direc-

tive, en ce qu'elle fait référence à un "système à sécurité infaillible".

Suivant le délégué du Gouvernement, la notion de "système de sécurité intégré", utilisée par la directive, ne serait pas correcte. Toutefois, celle de "système à sécurité infaillible" ne paraît pas l'être davantage.

Au même paragraphe 3, point 3.5, devenant l'alinéa 6, on supprimera les parenthèses. La première doit être remplacée par une référence à l'alinéa 3 du paragraphe 2; la seconde peut être omise dans la mesure où les spécifications sont déjà reprises dans les alinéas précédents.

Au paragraphe 4, le point 4.3, devenant l'alinéa 7, doit être rédigé comme suit :

"Le système de connexion visé à l'alinéa 6 est placé ..."

Article 5 (nouveau).

On introduira dans le projet un nouvel article 5 s'insérant avant la disposition exécutoire (article 4 du projet) et fixant les dates d'entrée en vigueur.

Il est proposé de rédiger comme suit cet article 5 :

"Art. 5. § 1er. Les paragraphes 1er à 6 de l'article 634bis/3 entrent en vigueur :

1° au jour de la publication du présent arrêté au moniteur belge, pour les nouvelles installations;

2° à partir du 1er janvier 1999 pour les installations de stockage existantes, lorsque le débit de chargement du terminal est supérieur à 50.000 tonnes par an;

3° à partir du 1er janvier 2002 pour les installations de stockage existantes, lorsque le débit de chargement du terminal est supérieur à 25.000 tonnes par an;

4° à partir du 1er janvier 2005 pour les autres installations existantes de stockage dans les terminaux.

§ 2. Les paragraphes 1er à 7 de l'article 634bis/4 entrent en vigueur :

1° au jour de la publication du présent arrêté au Moniteur belge, pour les nouveaux terminaux, pour le chargement de véhicules-citernes, de wagons-citernes et de bateaux;

2° à partir du 1er janvier 1999 pour les terminaux existants affectés au chargement de véhicules-citernes, de wagons-citernes et de bateaux, si le débit est supérieur à 150.000 tonnes par an;

3° à partir du 1er janvier 2002 pour les terminaux existants affectés au chargement de véhicules-citernes et de wagons-citernes, si le débit est supérieur à 25.000 tonnes par an;

4° à partir du 1er janvier 2005 pour les autres installations de chargement existant dans les terminaux affectés au chargement de véhicules-citerne et de wagons-citernes.

§ 3. Les paragraphes 1er et 2 de l'article 634bis/5 entrent en vigueur :

1° au jour de la publication du présent arrêté au Moniteur belge, pour les nouvelles stations-service;

2° à partir du 1er janvier 1999 :

a) pour les stations-service existantes d'un débit supérieur à 1.000 m³ par an;

b) pour les stations-service existantes, quel que soit leur débit, qui sont intégrées dans un bâtiment utilisé comme lieu permanent d'habitation ou de travail;

3° à partir du 1er janvier 2002, pour les stations-service existantes d'un débit supérieur à 500 m³ par an;

4° à partir du 1er janvier 2005, pour les autres stations-service existantes.

§ 4. Les paragraphes 1er à 5 de l'article 634bis/6 entrent en vigueur le 31 décembre 2004 pour tous les portiques de chargement de véhicules-citernes de tous les terminaux".

L'article 4 du projet en dévient l'article 6.

OBSERVATIONS FINALES.

1. On évitera de faire usage de futur; mieux vaut utiliser l'indicatif présent.

2. Dans le texte français, il y a lieu d'écrire "Article 1er" et "§ 1er", non "Article 1" et "§ 1".

3. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun de ceux-ci ne comporte qu'un alinéa.

4. Les subdivisions d'une phrase doivent se faire par 1°, 2°, 3°, etc., ceux-ci étant eux-mêmes éventuellement subdivisés en a), b), c), etc.

5. On supprimera les parenthèses dans le corps du texte.

6. Les pourcentages doivent s’écrire "... p.c.", non "... %". Cette observation vaut pour l’article 634bis/4, § 4, en projet.

La chambre était composée de :

Messieurs	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	C. WETTINCK, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. GOTHOT, J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme P. VANDERNACHT, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. PROOST. C.-L. CLOSSET.