

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 32.693/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 11 décembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant conditions sectorielles relatives aux installations et/ou activités consommant des solvants", a donné le 13 mai 2002 l'avis suivant :

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. A l'alinéa 3, il convient de mentionner le numéro de l'avis donné par le Conseil d'Etat.

2. Pour les entités fédérées, la délibération du Gouvernement est toujours requise. Après l'alinéa 4, les mots "Après délibération;" doivent dès lors être ajoutés.

Dispositif

Article 2

1. En vue de transposer la définition de la notion de "modification substantielle" que donne l'article 2, 4), de la directive 1999/13/CE du Conseil du 11 mars 1999 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations, le 2° tend à déterminer les cas dans lesquels la transformation ou l'extension d'un établissement auquel s'applique l'arrêté en projet est soumise à l'obtention d'un permis d'environnement.

Ceci ne peut être admis.

En effet, l'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, 2°, et l'article 11, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement déterminent de manière exhaustive les hypothèses dans lesquelles la transformation ou l'extension d'un établissement requiert l'obtention d'un permis d'environnement.

Le Gouvernement ne puise dans aucun texte de nature législative le pouvoir de prendre par voie réglementaire des dispositions qui, comme tel est le cas de ce que prévoit le 2° en projet, tendent à préciser ou à compléter le décret en la matière.

Il conviendrait donc, pour assurer la transposition de l'article 2, 4), de la directive 1999/13/CE, de modifier en conséquence le décret du 11 mars 1999 ⁽¹⁾.

2. Au 7°, il convient de remplacer les mots "de la présente directive" par les mots "du présent arrêté".

3. Au 8°, après les mots "composé organique volatil", il convient d'ajouter "(COV)".

4. La disposition à l'examen est en défaut de reproduire certaines des définitions qui figurent à l'article 2 de la directive 1999/13/CE.

Il en va ainsi de la définition des notions d'"émission diffuse", de "valeur limite d'émission", de "débit massique" et de "conditions standards".

Du tableau de transposition de la directive 1999/13/CE qui figure au dossier communiqué à la section de législation du Conseil d'Etat, il ressort que l'intention du Gouvernement est d'inclure la définition desdites notions dans l'arrêté fixant les conditions générales visées par le décret du 11 mars 1999.

Dans un avis 32.052/4, donné le 20 mars 2002, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement", la section de législation a observé qu'un tel arrêté n'avait pas vocation à contenir des règles uniquement

⁽¹⁾ Une telle modification s'impose aussi pour assurer pleinement la transposition d'autres dispositions de droit communautaire, notamment les articles 2, 10°, b), et 12, 2°, de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (lire à ce sujet l'avis 26.769/4 de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 23 février 1998 sur l'avant-projet devenu le décret du 11 mars 1999 (Doc. parl., wall., sess. 1997-1998, n° 392/1, p. 79), ainsi que C. LARSEN et J.F. NEURAY, "Classification et «fait générateur»", in Le décret wallon relatif au permis d'environnement, Actes du colloque interuniversitaire organisé les 18 et 19 novembre 1999 par les facultés de droit des Universités de Bruxelles, Liège et Louvain et des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruylant, 2000, pp. 23 et sv., pp. 37 à 40).

destinées à l'application d'arrêtés fixant d'autres types de conditions - notamment les conditions sectorielles visées par le décret du 11 mars 1999 ⁽²⁾.

Ainsi, lorsqu'une notion utilisée dans un arrêté fixant des conditions sectorielles doit être définie, c'est dans cet arrêté qu'il convient de donner la définition en question ⁽³⁾.

C'est donc dans l'arrêté en projet que doit être insérée la définition des notions précitées.

Article 3

Pour plus de clarté, il est suggéré d'insérer les mots "qui, dans la liste des installations et activités classées, sont" entre les mots "activités" et "énumérées".

Articles 4 et 5

Selon les termes de la note que le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement a adressée au Gouvernement au sujet du projet d'arrêté le 30 novembre 2001, ces dispositions "intègrent" des règles qui figurent aux articles 4 et 5 du règlement (CE) n° 2037/2000 du Parlement européen et du Conseil du 29 juin 2000 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone.

En vertu de l'article 249, alinéa 2, du traité instituant la Communauté européenne, un règlement "est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout Etat membre".

Directement applicables, les articles 4 et 5 du règlement (CE) n° 2037/2000 n'ont donc pas à être "intégrés" en droit régional wallon.

⁽²⁾ Voir, dans cet avis, l'observation générale n° 2.

⁽³⁾ Ceci, sous réserve des définitions que contient le décret du 11 mars 1999 et qui n'ont pas à être reproduites dans les arrêtés, quels qu'ils soient, qui y trouvent leur fondement.

Ceci étant, le contenu des dispositions à l'examen n'est pas exactement le même que celui des règles communautaires applicables.

Ainsi, le texte en projet ne fait pas écho aux diverses restrictions dont les articles 4 et 5 du règlement (CE) n° 2037/2000 assortissent l'interdiction d'utiliser les substances visées.

La section de législation se demande si telle est l'intention du Gouvernement.

Si c'était le cas, les dispositions à l'examen devraient être considérées comme comprenant des règles techniques au sens de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information et, à ce titre, devraient, conformément à l'article 8 de cette directive, être communiquées à la Commission, en vue de permettre à celle-ci ainsi qu'aux autres Etats membres de réagir, le cas échéant, selon les règles fixées par l'article 9 de la directive.

La même observation vaut pour les articles 26 et 30.

Article 6

A lire l'alinéa 1^{er}, il n'est possible de faire usage de la faculté d'établir un schéma de réduction qu'en ce qui concerne les installations ou activités qui, dans la liste des installations et activités classées, sont visées sous les rubriques COV 1, 2, 3, 6, 7, 8, 10 et 16.

Or, le titre II semble envisager aussi la faculté d'établir un tel schéma pour les installations et activités visées sous les autres rubriques COV. C'est, en tout cas, ce qui ressort des dispositions qui figurent aux articles 25, 29, 44, 50, 53, 56, 59, 62, 68, 71, 74, 77 et 81. Toutefois, il convient de souligner que ces dispositions sont rédigées en des termes difficilement compréhensibles : la section de législation se demande ainsi à quoi elles font référence lorsqu'elles font état de "la méthode décrite à l'article 11 du titre 1", et en quoi consiste le "plan" mentionné par le texte.

Le projet d'arrêté sera revu pour exprimer clairement l'intention de ses auteurs.

Article 7

Cette disposition doit être revue pour tenir compte du fait que l'article 5, § 3, de la directive 1999/13/CE distingue les conditions auxquelles il peut être dérogé aux valeurs d'émission diffuse (point a) de l'article 5, § 3) et celles auxquelles il peut être dérogé, pour les activités qui ne peuvent être exercées dans des conditions maîtrisées, aux limites d'émission figurant à l'annexe II A de la directive (point b) de l'article 5, § 3).

Article 8

Cette disposition doit être revue pour tenir compte du fait que l'article 5, § 5, de la directive distingue les obligations applicables aux substances indiquées aux paragraphes 6, 7 et 8 de cet article (point a) de l'article 5, § 5) et celles qui s'appliquent aux autres substances (point b) de l'article 5, § 5).

Article 9

1. L'article 77, § 1^{er}, 2°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement érige en infraction le fait de ne pas observer les conditions sectorielles que tend à établir le projet d'arrêté.

En vertu du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les faits érigés en infraction doivent être définis en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité pénale.

Tel n'est pas le cas de dispositions qui, telles celles qui sont envisagées aux paragraphes 1^{er} et 5, prévoient que certaines obligations sont applicables "autant que possible et ce dans les meilleurs délais possibles" ou "dans les plus brefs délais".

Ces dispositions seront donc précisées.

2. Selon le paragraphe 6 de l'article à l'examen,

"Il ne peut y avoir de mise en oeuvre du schéma de réduction pour les installations ou activités rejetant les substances visées au présent article."

La déléguée du gouvernement a expliqué que cette disposition résulterait de l'article 5, § 12, de la directive 1999/13/CE.

Sous réserve de la suite qui sera donnée à l'observation faite au sujet de l'article 6, l'attention est attirée sur le fait que l'article 5, § 12, de la directive n'interdit pas la possibilité d'établir et de mettre en oeuvre un schéma de réduction pour les installations ou activités visées. Il a seulement pour objet de poser la règle selon laquelle l'établissement d'un schéma de réduction pour lesdites installations ou activités n'exempte pas celles-ci du respect des exigences prescrites par l'article 5, §§ 6 à 8, de la directive.

Le texte sera réexaminé en tenant compte de cette observation.

3. Selon le paragraphe 7, l'article 12 ne s'applique pas aux substances visées à l'article 9.

L'article 12 tend à transposer, pour partie, les articles 8 et 9 de la directive 1999/13/CE.

Or, les substances visées à l'article 9 du projet d'arrêté ne sont pas exclues du champ d'application de ces dispositions de la directive.

Comme en a convenu la déléguée du gouvernement, il ne se justifie donc pas de rendre l'article 12 inapplicable aux substances visées à l'article 9.

En conséquence, le paragraphe 7 doit être omis.

4. Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque chacun de ces paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa.

Article 11

En ce qui concerne le paragraphe 2, il résulte des explications de la déléguée du gouvernement que c'est à l'autorité compétente pour délivrer le permis d'environnement qu'il incombe de déterminer si les mesures à effectuer doivent être continues ou périodiques et, le cas échéant, de décider de la périodicité des mesures.

Le texte doit être précisé en ce sens.

Titre II - Des secteurs

1. Les intitulés des différents chapitres du titre II de l'arrêté en projet comportent la mention d'une quantité seuil, en deça de laquelle les dispositions du chapitre concerné, ne s'appliquent pas.

Pareil procédé ne peut être admis : les intitulés des textes légaux et réglementaires, et de leur divisions et subdivisions n'ont pas de valeur normative, de sorte qu'ils ne peuvent contenir de règles de droit ni fixer les limites ou le champ d'application de celles-ci. Par ailleurs, fixer un seuil plancher dans un intitulé de chapitre, et ne plus rappeler celui-ci dans les dispositions du même chapitre qui fixent de seuils intermédiaires ou plafonds peut prêter à confusion.

Les références aux seuils planchers figurant à l'intitulé des chapitres du titre II de l'arrêté en projet doivent dès lors être omis de ces intitulés et repris dans la disposition pertinente du chapitre concerné.

A titre d'exemple, les mots "(lorsque la consommation de solvants est supérieure à 15 tonnes par an)" doivent être omis de l'intitulé du chapitre premier du titre II, et l'article 15 doit être rédigé comme suit :

"Art. 15. Les seuils de consommation et les limites démissions sont fixés de la manière suivante :

- 1° si la consommation de solvants est supérieure à 15 tonnes par an, et inférieure ou égale à 25 tonnes par an, la valeur limite d'émission de COV non méthanique dans les rejets canalisés, exprimée en carbone total est de 100 mg/m³;
- 2° si la consommation de solvants est supérieure à 25 tonnes par an, la valeur limite d'émission de COV non méthanique dans les rejets canalisés, exprimée en carbone total est de 20mg/m³;
- 3° dans les cas visés ci-avant, le flux annuel des émissions diffuses ne dépasse pas 30 % de la quantité de solvant utilisée. Le résidu de solvants dans le produit fini n'est pas considéré comme faisant partie des émissions diffuses."

Il convient d'opérer, mutatis mutandis, les mêmes modifications pour les chapitre suivants du titre II de l'arrêté en projet.

2. Dans chaque chapitre du titre II, la première disposition est ainsi rédigée :

"Pour l'application du présent chapitre, on entend par : (...)" suivent une ou plusieurs définitions.

Or, les notions ainsi définies ne sont, la plupart du temps, employées que dans l'intitulé du chapitre, mais ne le sont plus dans ses dispositions.

.../...

Il s'en déduit que, dans ces cas, la première disposition du chapitre n'a pas pour objet de définir de notions, mais plutôt de déterminer le champ d'application du chapitre concerné.

Mieux vaut donc le faire apparaître clairement dans la disposition concernée ⁽⁴⁾.

A titre d'exemple, l'article 14 de l'arrêté en projet devrait être rédigé comme suit :

"Art. 14. Le présent chapitre s'applique à l'impression sur rotative offset à sécheur thermique, à savoir, (suit la reproduction de la définition de l'impression sur rotative offset à sécheur thermique, donnée à l'annexe I de la directive 1999/13/CE du Conseil du 11 mars 1999 relative à la réduction des émissions de composés organiques volatils dues à l'utilisation de solvants organiques dans certaines activités et installations).".

3. Là où la directive 1999/13/CE fait mention de "valeurs limites d'émission des gaz résiduels", le titre à l'examen fait état de "valeurs limites d'émission de COV non méthanique dans les rejets canalisés".

Interrogée à ce propos, la déléguée du gouvernement a donné l'explication suivante :

"Si on regarde la définition de la directive art. 2 n° 11 il est bien indiqué que les gaz résiduels sont rejetés par une cheminée ou un équipement de réduction. Cela veut donc dire qu'ils sont captés et que le terme rejet canalisé s'applique. De plus, la directive s'applique aux solvants organiques et pas au méthane. Nous avons donc pris le nom de composés organiques non méthaniques car c'est un terme usuel chez nous."

Il est peu indiqué que le projet d'arrêté utilise une autre terminologie que celle à laquelle recourt la directive. Il convient en tout cas de s'assurer, d'un point de vue technique, que l'expression employée par le projet permet, quant au fond, de respecter les obligations que prescrit la directive.

⁽⁴⁾ Ceci ne fait évidemment pas obstacle à ce que certaines définitions figurent dans un chapitre déterminé si nécessaire (voy. chapitre III du titre II).

4. Le titre à l'examen reproduit les définitions que contient l'annexe I de la directive 1999/13/CE.

En ce qui concerne les activités de revêtement, il ne reprend toutefois pas les précisions que cette annexe introduit par les mots "N'entrent pas dans cette rubrique (...)".

Selon la déléguée du gouvernement, il s'agit d'un oubli.

Le texte doit être revu en conséquence.

5. Plusieurs dispositions contenues aux articles 16, 19, 22, 33, 38, 41, 47 et 65 sont rédigées en ce sens qu'elles produisent leurs effets, en ce qui concerne les installations qu'elles visent, le 31 octobre 2001.

Ce faisant, le texte tend à assurer le respect du délai fixé par l'annexe II B de la directive 1999/13/CE.

Toutefois, s'agissant, comme en l'espèce, de dispositions dont la violation est érigée en infraction pénale, une telle rétroactivité méconnaît l'article 7, § 1^{er}, de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ne peut donc être admise.

Les dispositions en question doivent être revues en conséquence.

La même observation vaut pour l'annexe I.

6. En ce qui concerne les articles 25, 29, 44, 50, 53, 56, 59, 62, 68, 71, 74, 77 et 81, il est renvoyé à l'observation formulée au sujet de l'article 6.

Article 16

Mieux vaut rédiger le 3° comme suit :

"3° l'émission effective annuelle de solvants est calculée de la manière décrite au plan de gestion des solvants visé à l'article 12, où :

Emission effective (E_{eff}) = C (consommation annuelle).".

La même observation vaut pour les articles 19, 3°, 22, 3°, 33, 3°, 38, 3°, 41, 3°, 47, 3° et 65, 3°.

Chapitre III - Conditions relatives aux COV 3, autres activités d'impression (autres unités d'héliogravures, flexographie, impression sérigraphique ou rotative, contre collage ou vernissage dont la consommation en solvant est supérieure à 15 tonnes par an et impression sérigraphique ou rotative sur textiles/cartons lorsque la consommation de solvants est supérieure à 30 tonnes par an).

Entre les mots "sérigraphique" et "rotative", le mot "ou" doit être remplacé par le mot "en".

Article 21

Dans un souci de clarté et pour faciliter la référence aux subdivisions de l'article en projet, il y a lieu de remplacer les tirets par des a), b), ...

La même observation vaut pour l'article 31.

Article 28

Compte tenu de ce que prévoit le point n° 5 de l'annexe II A, I, de la directive 1999/13/CE, la précision selon laquelle "Ces valeurs ne s'appliquent pas aux installations qui démontrent à l'autorité compétente que la teneur moyenne en solvant organique de tous les produits de nettoyage utilisés ne dépasse pas 30 % en poids" doit, comme en a convenu la déléguée du gouvernement, porter aussi bien sur le 2° que sur le 1°.

Article 32

Compte tenu de ce que prévoit le point n° 6 de l'annexe II A, I, de la directive 1999/13/CE, les mots "ou égale" doivent être omis.

Articles 34 et 35

L'article 34, 1°, et l'article 35 tendent à établir des règles techniques au sens de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

Conformément à l'article 8 de ladite directive, ces dispositions doivent donc être communiquées à la Commission, en vue de permettre à celle-ci ainsi qu'aux autres Etats membres de réagir, le cas échéant, selon les règles fixées par l'article 9 de la directive.

Article 40

1. Afin de garantir une meilleure lisibilité du texte et de faciliter les références à celui-ci, il y a lieu d'ajouter un "1°" devant les mots "si la consommation de solvants est inférieure ou égale à quinze tonnes par an", et un "2°" devant les mots "si la consommation de solvants est supérieure à quinze tonnes par an".

.../...

Les 1°, 2° et 3° employés dans l'arrêté en projet seront remplacés par des a), b) et c).

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour les articles 46, 64 et 67.

2. Le 3°, qui devient l'article 40, 2°, c), doit être revu pour prévoir, conformément à l'article 5, § 3, b), de la directive 1999/13/CE, que l'exploitant est tenu de mettre en oeuvre le schéma de réduction, à moins que, moyennant l'accord d'une autorité à désigner, il n'établisse, d'une part, que, d'un point de vue technique et économique, il n'est pas possible de le faire et, d'autre part, qu'il fait appel aux meilleures techniques disponibles.

En outre, il convient d'omettre la notion des "conditions maîtrisées" qui figure déjà à l'article 2, 19°, de l'arrêté en projet.

Article 49

Dans la seconde phrase, les mots "4, § 4" doivent être remplacés par les mots "9, § 3".

Article 67

Il convient d'ajouter, conformément à ce que prévoit le point n° 17 de l'annexe II A, I, de la directive 1999/13/CE, que la valeur d'émission diffuse ne comprend pas les solvants vendus avec les préparations dans un récipient fermé hermétiquement.

Article 73

La disposition à l'examen doit être revue pour tenir compte du fait que, comme le prévoit le point n° 19 de l'annexe II A, I, de la directive 1999/13/CE, les valeurs fixées sont des valeurs limites d'émission totale.

En outre, en ce qui concerne le soja, les auteurs du texte semblent avoir perdu de vue que la directive distingue les valeurs applicables selon qu'il s'agit d'un broyage normal ou de flocons blancs.

Article 78

Il convient d'ajouter le mot "européenne" entre les mots "la Commission" et les mots ", une dérogation".

Annexe II

Au n° 4, le littera a) intitulé "Méthode" doit, conformément à l'annexe III de la directive 1999/13/CE, être précédé d'un point ii) annonçant que la suite du texte tend à déterminer les émissions diffuses pour la comparaison avec les valeurs d'émission diffuse fixées par l'arrêté en projet.

OBSERVATION FINALE

Le texte doit être complété pour assurer la transposition de l'article 4, 3) et 4), de la directive 1999/13/CE.

En ce qui concerne l'article 4, 4), qui envisage l'hypothèse où une installation subit une "modification substantielle", ceci suppose une modification préalable du décret du 11 mars 1999 : voir l'observation n° 1 relative à l'article 2 du projet d'arrêté.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS