

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 33.911/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, 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 24 juillet 2002, 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 centrales thermiques et autres installations de combustion pour la production d'électricité dont la puissance installée est égale ou supérieure à 50 MW visées aux rubriques 40.10.01.03.02 et 40.10.01.03.03 ainsi que pour la production de vapeur et d'eau chaude visées aux rubriques 40.30.01.02 et 40.30.01.03", a donné le 16 octobre 2002 l'avis suivant :

OBSERVATION GENERALE

Aux termes de son article 3 - et de son intitulé-, l'arrêté en projet, qui a pour objet de transposer la directive 2001/80/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion, s'applique "aux centrales thermiques et autres installations de combustion pour la production d'électricité dont la puissance installée est égale ou supérieure à 50 MW visées aux rubriques 40.10.01.03.02 et 40.10.01.03.03 ainsi que pour la production de vapeur d'eau chaude visées aux rubriques 40.30.01.02 et 40.30.01.03 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 classés".

Le champ d'application de l'arrêté en projet ainsi défini, appelle deux observations.

Tout d'abord, il comporte une erreur quant aux rubriques visées : l'annexe I de l'arrêté du 4 juillet 2002 ne comporte pas de rubriques 40.10.01.03.03, ni 40.30.01.03 et sa lecture révèle que sont en réalité concernées par l'arrêté en projet, ses rubriques 40.10.01.03.01 et 40.10.01.03.02 d'une part, et 40.30.01.01 et 40.30.01.02 d'autre part.

Par ailleurs, il appartient à l'auteur du projet de s'assurer qu'en fixant de la sorte le champ d'application du texte à l'examen, celui-ci transpose effectivement et complètement la directive européenne précitée, qui s'applique, selon son article 1^{er}, "aux installations de combustion dont la puissance thermique nominale est égale ou supérieure à 50 mégawatts, et ce, quel que soit le type de combustible (solide, liquide ou gazeux) utilisé".

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

1. L'alinéa 1^{er} est inutile, il doit être omis; l'article 1^{er} de l'arrêté en projet précise déjà, comme il convient, que celui-ci a pour objet la transposition de la directive 2001/80/CE du parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2001 relative à la limitation des émissions de certaines polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion.

2. L'alinéa 2 doit également être omis. L'arrêté en projet, qui a pour objet la fixation de conditions sectorielles au sens de l'article du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement trouve en effet son fondement dans cette disposition et non dans la loi du 28 octobre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique.

A l'alinéa 5, devenant l'alinéa 4, il y a lieu de mentionner le numéro de l'avis donné par le Conseil d'Etat.

Dispositif

Article 2

1. L'article 2 de l'arrêté en projet ne définit pas la notion de "valeur limite d'émission", pourtant définie avec précision par l'article 2, 3), de la directive 2001/80/CE, précitée.

Il doit être complété sur ce point.

.../...

MFS

- 4 -

33.911/4

.../...

2. En son 4°, la disposition en projet définit la notion de "combustible". Elle précise que ne sont pas qualifiés comme tels, notamment les déchets visés "à l'arrêté appelé à transposer la directive 2000/76/CE du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets".

Le procédé qui consiste à se référer, au sein d'une disposition, à un arrêté inexistant, ne saurait être admis.

Il appartient à la Région wallonne d'adopter les mesures nécessaires à la transposition de la directive 2000/76/CE, précitée. Ce n'est qu'une fois que ces mesures auront été adoptées que l'arrêté en projet pourra y renvoyer.

3. En son 8°, le texte en projet définit la notion de "biomasse" en se référant, en partie, à des déchets de différentes catégories, qu'il énumère.

Si les catégories de déchets ainsi énumérées correspondent à celles visées à l'article 2, 11), de la directive 2001/80/CE, en revanche, il ne peut être établi de parallèle entre celles-ci et les rubriques de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement du 10 juillet 1997 établissant un catalogue de déchets.

Ainsi et à titre d'exemple, si les codes 02 02 à 02 07 de cette annexe couvrent différentes sortes de déchets provenant de la préparation et de la transformation des aliments, il ne s'agit pas là exclusivement de "déchets végétaux, (...) si la chaleur produite est valorisée", comme le laisse entendre l'article 2, 8°, b), de l'arrêté en projet.

De même, le code 03 de la même annexe, vise "les déchets provenant de la transformation du bois et de la production de panneaux et de meubles de pâte à papier, de papier et de carton", notion qui n'est pas identique à celle couverte par l'article 2, 8°, e), en projet.

.../...

MFS

- 6 -

33.911/4

.../...

En bref, les catégories de déchets reprises à la directive 2001/80/CE ne recoupent que partiellement celles énumérées au catalogue des déchets établi par l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juillet 1997.

Par conséquent, afin d'éviter toute difficulté qui pourrait résulter de cette divergence lors de l'application de l'arrêté en projet, mieux vaut ne pas renvoyer à l'arrêté du 10 juillet 1997.

Article 3

Il est renvoyé à l'observation générale.

Article 5

La directive 2001/80/CE, précitée, n'organise le régime applicable aux installations dont le permis initial est antérieur au 1^{er} juillet 1987 que pour la période postérieure au 1^{er} janvier 2008.

Elle ne comporte aucune disposition couvrant la période comprise entre son entrée en vigueur et le 31 décembre 2007.

Cette situation explique la disposition à l'examen qui, pour les installations précitées, impose jusqu'au 31 décembre 2007 le maintien du régime instauré par l'arrêté royal du 18 août 1986 relatif à la prévention de la pollution atmosphérique engendrée par les nouvelles installations de combustion, modifié par l'arrêté du 17 novembre 1987.

En effet, si en son article 20, l'arrêté en projet abroge l'arrêté royal du 18 août 1986, son annexe I est la reproduction de l'annexe dudit arrêté royal.

.../...

MFS

- 8 -

33.911/4

.../...

A ce propos, l'attention de l'auteur du projet est attirée sur ce que l'annexe I de l'arrêté en projet, qui reproduit purement et simplement l'annexe de l'arrêté du 18 août 1986, est scindée en six tableaux, A à F, dont les tableaux B, D et F, concernent les installations dont l'autorisation d'exploitation a été délivrée après le 31 décembre 1995.

Cette annexe devra être adaptée afin de tenir compte de ce qu'en vertu de l'article 4 du projet, elle ne concerne en réalité que les installations pour lesquelles le permis initial a été accordé avant le 1^{er} juillet 1987, et donc nécessairement avant le 31 décembre 1995.

Article 6

En son paragraphe 1^{er}, la disposition à l'examen fixe les valeurs limites d'émission applicables à dater du 1^{er} janvier 2008 aux installations dont le permis initial a été délivré avant le 1^{er} juillet 1987.

En son paragraphe 2, elle prévoit que les installations qui font l'objet d'un schéma de réduction des émissions ne sont pas soumises à ces valeurs limites, ledit schéma étant adopté sous la forme d'un arrêté du Gouvernement ou de conventions environnementales au sens du décret du 20 décembre 2001 relatif aux conventions environnementales.

La déléguée du gouvernement a confirmé que le schéma de réduction envisagé est conçu comme ayant une portée générale et une valeur réglementaire.

Le système mis en place par la disposition à l'examen appelle les critiques suivantes.

.../...

1. La dérogation aux valeurs limites d'émission octroyée aux installations qui font l'objet d'un schéma de réduction, fait écho à l'article 4, § 6, de la directive 2001/80/CE, qui permet aux Etats membres de définir et mettre en oeuvre un schéma national de réduction des émissions pour les installations existantes compte tenu notamment de l'obligation de respecter les plafonds qu'elle fixe en ses annexes I et II.

Dès lors que dans le système prévu par la directive européenne, ces plafonds sont fixés pour l'ensemble du territoire de la Belgique, il s'impose, compte tenu de la diversité des niveaux de pouvoirs compétents en la matière, que ces divers niveaux de pouvoirs s'accordent pour assurer la transposition de la directive.

A cet égard, il ne peut être perdu de vue que le législateur a organisé, en particulier au titre IVbis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment à l'article 92bis, les formes de la coopération qui peut être nouée entre l'Etat, les Communautés et les Régions. La collaboration qui s'impose entre les divers niveaux de pouvoirs compétents en vue d'assurer la transposition de l'article 4, § 6, de la directive 2001/80/CE doit s'inscrire dans le cadre de ces formes de coopération.

A défaut pour les pouvoirs compétents de s'être accordés sur les mesures à prendre, ou, à tout le moins, sur les règles présidant à leur élaboration, la disposition à l'examen ne peut donc prévoir quel sera l'objet précis du schéma de réduction, ni surtout, que celui-ci est adopté sous la forme d'un arrêté du Gouvernement ou de conventions environnementales.

2. En tout état de cause, en tant qu'elle prévoit que le schéma de réduction est arrêté sous la forme d'un arrêté du Gouvernement ou de conventions environnementales prévues par le décret du 20 décembre 2001- lesquels auraient une portée générale et un caractère réglementaire-, le projet d'arrêté ne fait qu'annoncer l'intention du Gouvernement concernant l'adoption dudit schéma.

.../...

Ceci ne peut être admis : en effet, la simple annonce d'une intention n'a pas sa place dans un texte qui, tel l'arrêté en projet, est destiné à avoir une portée normative.

3. Enfin, à défaut de l'accord visé à l'observation 1 ci-avant, certaines mesures d'exécution ne pourraient être adoptées "sous la forme de conventions environnementales au sens du décret du 20 décembre 2001 relatif aux conventions environnementale".

Lorsqu'une disposition décrétable étrangère au décret du 20 décembre 2001 a, en matière d'environnement, attribué des compétences déterminées au Gouvernement pour lesquelles elle lui a imposé des modalités d'intervention précises, celui-ci ne peut exercer ces compétences que selon lesdites modalités et non, sauf habilitation spécifique expresse, en concluant des conventions environnementales.

S'agissant des conditions sectorielles fixées en exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, l'on relève que selon l'article 4, alinéa 1^{er} dudit décret, il appartient au Gouvernement de les arrêter unilatéralement dans des dispositions à caractère réglementaire.

L'arrêté en projet, qui a pour objet de fixer des conditions sectorielles relatives aux émissions de diverses substances par certains établissements ne peut donc renvoyer, pour la fixation de ces conditions ⁽¹⁾, à la conclusion de conventions environnementales.

Intitulé du chapitre II

Bien que l'intitulé d'un arrêté, de l'un de ses chapitres, sections ou sous-sections n'ait pas valeur réglementaire, mieux vaut, afin d'éviter toute confusion, que celui-

⁽¹⁾ Qu'il s'agisse des valeurs limites d'émission elles-mêmes ou de la détermination des conditions dans lesquelles il peut y être dérogé.

ci soit le plus précis possible et en tout cas, ne contredise pas les dispositions qui le composent.

A ce propos, est sujet à critique l'intitulé du chapitre II du titre II, qui vise les "installations dont le permis initial a été délivré après le 1^{er} juillet 1987 et avant le 27 novembre 2002".

En effet, il ressort de l'article 7 de l'arrêté en projet que ce chapitre ne s'applique, parmi les installations visées à son intitulé, qu'à celles qui sont mises en exploitation avant le 27 novembre 2003.

L'intitulé du chapitre à l'examen devrait être précisé pour le faire apparaître clairement.

Article 8

De la combinaison de l'article 17, § 2, de la directive 2001/80/CE, précitée, ainsi que des articles 4, § 1^{er}, 5, 2), 15, § 3, et des annexes II, VI et VIII de la directive 88/609/CEE du Conseil du 24 novembre 1988 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion ⁽²⁾, il résulte ce qui suit :

1. Au paragraphe 1^{er}, il convient de viser les annexes II A et II B.
2. Au paragraphe 2, 1^o, alinéa 1^{er}, il convient de viser l'annexe II C et non l'annexe II B.

⁽²⁾ Ces dispositions de la directive 88/609/CEE sont en effet maintenues en vigueur jusqu'au 1^{er} janvier 2008 par l'article 17, §2, de la directive 2001/80/CE.

3. Au paragraphe 2, 1°, alinéa 2, ce n'est pas à l'annexe II B de l'arrêté en projet qu'il convient de renvoyer, mais à une annexe nouvelle à insérer qui reprendra la teneur de l'annexe IX, A.2., de la directive 88/609/CE précitée.

Intitulé du chapitre III

Selon son intitulé, le chapitre III du titre II vise les "installations dont le permis a été délivré après 27 novembre 2002".

Il ressort cependant de l'article 11 de l'arrêté en projet que ce chapitre s'applique aux installations dont le permis initial a été délivré après le 27 novembre 2002 ainsi qu'aux installations dont le permis initial a été délivré après le 1^{er} juillet 1987 et avant le 27 novembre 2002 et qui sont mises en exploitation après le 27 novembre 2003.

Afin d'éviter toute confusion, ceci devrait être précisé dans l'intitulé du chapitre à l'examen.

Article 11

Compte tenu du champ d'application du chapitre II du titre II, afin d'éviter toute confusion, mieux vaut ne pas renvoyer aux articles 7 à 9 de l'arrêté en projet, qui concernent les installations dont le permis initial a été délivré après le 1^{er} juillet 1987 et avant le 27 novembre 2002 et qui ont été mises en exploitation avant le 27 novembre 2003.

La disposition à l'examen serait donc mieux rédigée comme suit :

"Art.11. Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux installations dont le permis initial a été délivré après le 27 novembre 2002 et aux installations dont le permis

.../...

initial a été délivré après le 1^{er} juillet 1987 et avant le 27 novembre 2002 et qui sont mises en exploitation après le 27 novembre 2003."

Article 13

Au paragraphe 3, 2°, il y a lieu d'écrire "au chapitre III du titre II", et non "au chapitre II du titre III".

Article 15

1. En son paragraphe 2, la disposition à l'examen transpose l'article 7, § 1^{er}, de la directive 2001/80/CE, duquel il résulte que les deux conditions mises à la dispense dont il permet l'octroi sont alternatives.

Afin de faire apparaître sans ambiguïté ce caractère alternatif, au 1° de ce paragraphe, mieux vaudrait remplacer les termes "émissions;" par les mots "émissions ou si;".

2. En son paragraphe 3, la disposition à l'examen transpose l'article 7, § 2, de la directive 2001/80/CE, duquel il résulte que les deux conditions mises à la dispense dont il permet l'octroi sont cumulatives.

Afin de faire apparaître sans ambiguïté ce caractère cumulatif, au 1° de ce paragraphe, mieux vaudrait remplacer les termes "et;", par les mots "et si;". La même observation vaut pour le paragraphe 4 de la disposition à l'examen.

Par ailleurs, l'on se demande pour quel motif le texte en projet ne vise que les valeurs limites d'émission prévues à l'annexe III pour le dioxyde de soufre. En effet, les annexes IV et V fixent, elles aussi, des valeurs limites d'émission pour le dioxyde de soufre, la différence entre lesdites valeurs d'émission résidant en ce que l'annexe III a trait aux combustibles solides, alors que les annexes IV et V visent respectivement les combustibles liquides et gazeux.

.../...

MFS

- 17 -

33.911/4

.../...

L'article 7, § 2, de la directive n'instaurant pas de différence selon la forme du combustible, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi le texte en projet, lui, en instaure une.

Enfin, au 2°, mieux vaudrait remplacer les mots "l'interruption", par les mots "lorsque l'exploitant n'est pas en mesure de respecter ces valeurs en raison d'une interruption". Ceci apparaît plus conforme à la disposition de la directive 2001/80/CE ici transposée.

3. Au contraire de son article 7, § 2, l'article 7, § 3, de la directive, ne prévoit pas que la dérogation qu'elle autorise peut être octroyée "pour une durée maximale de six mois". En effet, cette dispense ne peut être octroyée qu'à certaines installations qui doivent avoir recours "exceptionnellement et pour une période ne dépassant pas dix jours, sauf s'il existe une nécessité impérieuse de maintenir l'approvisionnement énergétique, à l'utilisation d'autres combustibles en raison d'une interruption soudaine de l'approvisionnement en gaz."

Par conséquent, il convient, au paragraphe 4, première phrase, de la disposition à l'examen, qui transpose l'article 7, § 3, de la directive, de supprimer les mots "pour une durée maximale de six mois".

Par ailleurs, le texte à l'examen devrait prévoir que l'autorité compétente est immédiatement informée de chaque cas spécifique dès qu'il se produit, comme dispose l'article 7, § 3, de la directive.

Article 16

La disposition à l'examen, ainsi que l'annexe IX à laquelle elle renvoie, entendent transposer l'article 9 de la directive 2001/80/CE, précitée.

.../...

Toutefois, elle ne dispose pas, comme le prévoit pourtant la directive, que le permis d'environnement fixe les conditions de rejet.

Afin d'assurer la parfaite transposition de l'article 9 de la directive, elle doit donc être complétée en ce sens.

Article 18

Le paragraphe 3 de la disposition à l'examen transpose l'article 14, § 3, de la directive 2001/80/CE.

Manifestement, ce texte est entaché d'une erreur en tant qu'à propos des taux de désulfuration, il renvoie "à l'article 5, paragraphes 2 et 3" : l'article 5 de la directive ne comporte pas de paragraphe 3.

La comparaison entre d'une part, l'article 14, § 3, de la directive, qui renvoie à son annexe VIII, partie A, point 3, et, d'autre part, ce point précis de l'annexe laisse à penser qu'à l'article 14, § 3, précisément, il y a lieu de lire "à l'article 5, paragraphe 2 et à l'annexe III", et non "à l'article 5, paragraphes 2 et 3".

L'on ne peut toutefois que recommander à l'auteur du projet de s'assurer de cette lecture "rectifiée" auprès des services des institutions européennes.

Si celle-ci était confirmée, au paragraphe 3 de la disposition en projet, les mots "Dans les cas visés à l'article 8, § 2," devraient être remplacés par les mots "Dans les cas visés aux notes de l'annexe III" ⁽³⁾.

⁽³⁾ Voir aussi, ci-après, l'observation 3. b) relative à l'annexe VIII de l'arrêté en projet.

Article 19

Il résulte de la disposition en projet que l'article 17 n'entrera en vigueur à l'égard des installations visées aux chapitres I et II du titre II que le 27 novembre 2004.

Ledit article 17 renvoyant à l'annexe VIII de l'arrêté en projet, et la disposition à l'examen ne faisant pas de distinction entre les différentes parties de cette annexe, il est donc prévu que celle-ci, dans son intégralité, n'entrera en vigueur à l'égard des installations concernées que le 27 novembre 2004.

Le système ainsi conçu n'est pas conforme à l'article 18, § 2, de la directive 2001/80/CE qui ne prévoit cette entrée en vigueur différée qu'à l'égard de la partie A, point 2, de l'annexe.

La disposition à l'examen sera donc revue afin de se conformer à la directive précitée.

Annexes

1. Le lieu et la date de signature des annexes ainsi que la signature, doivent être précédées de la mention suivante :

"Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement wallon du (date et intitulé de l'arrêté en projet)".

2. L'annexe VI appelle les observations suivantes :

.../...

a) A la première note infrapaginale, alinéas 1^{er} et 2, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi sont visées les installations "d'une puissance thermique égale ou supérieure à 500 Mwth", alors qu'à l'annexe VI, de la directive 2001/80/CE sont visées les installations "d'une puissance thermique nominale supérieure à 500 MWth".

b) A la même note, alinéa 3, il y a lieu d'omettre les mots "pour les émissions d'oxyde d'azote" entre les mots "l'utilisation annuelle" et les mots "(moyenne mobile calculée sur une période de 5 ans)".

c) A la seconde note infrapaginale, alinéa 1^{er}, il convient de lire "1^{er} janvier 2018".

3. L'annexe VIII appelle les observations suivantes :

a) A l'alinéa 1^{er} de la partie A, il y a lieu de préciser ce que l'on entend par "laboratoire agréé";

b) A la partie A, le point 3, est supposé transposer le point 3 de la partie A de l'annexe VIII de la directive 2001/80/CE; à ce titre, il doit viser non pas les taux de désulfuration "visés à l'article 8, § 2, et à l'annexe II", mais ceux visés à l'annexe III de l'arrêté en projet.

c) A la partie A, point 4, mieux vaut remplacer le mot "importantes" par le mot "substantielles" employé par la directive : ces deux adjectifs n'ont pas, en effet, la même signification.

OBSERVATIONS FINALES

.../...

1. L'arrêté en projet devrait être complété afin d'assurer la transposition de l'article 13 de la directive 2001/80/CE.

2. On veillera, lors de la publication du texte, à l'exactitude des formules chimiques ou mathématiques, en particulier la position des exposants ou des indices.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DELPÉRÉE,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. 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