

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.837/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 2 février 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 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", a donné le 27 février 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. Le projet d'arrêté tend notamment à assurer la transposition de l'article 5 et de l'article 6, § 2, de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

À cette fin, il comprend plusieurs dispositions complétant celles qui, dans 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, sont relatives, les unes au contenu des demandes de permis d'environnement ou de permis unique, et les autres aux mentions qui doivent figurer dans les permis accordés à la suite de ces demandes.

Le texte en projet est rédigé en des termes incertains à propos du champ d'application exact des dispositions à l'examen.

En ce qui concerne celles de ces dispositions qui sont relatives au contenu des demandes de permis ¹, c'est seulement en les combinant qu'il peut en être déduit qu'elles s'appliquent uniquement aux établissements dans lesquels intervient l'une ou l'autre des installations ou activités qui, émettant des gaz à effet de serre spécifiés, sont mentionnées dans le tableau I de l'annexe appelée à former l'annexe XXI de l'arrêté

⁽¹⁾ Voir, d'une part, les modifications que les articles 3 et 9 du projet d'arrêté apportent aux articles 2 et 30 de l'arrêté du 4 juillet 2002 et, d'autre part, l'annexe XXI que l'article 18 du projet d'arrêté (et non pas l'article 16, comme l'indique erronément le texte en projet) ajoute à l'arrêté du 4 juillet 2002.

du 4 juillet 2002, lequel tableau reproduit, en substance, l'annexe I de la directive 2003/87/CE, qui fixe la liste des activités auxquelles s'applique celle-ci. Cette manière de procéder nuit à la bonne compréhension du texte.

Quant aux dispositions en projet déterminant les mentions qui doivent figurer dans les permis, elles sont rédigées en des termes donnant à penser qu'elles s'appliquent à tout établissement dans lequel interviennent une ou plusieurs installations ou activités émettant des gaz à effet de serre spécifiés ². Or, comme l'a confirmé le fonctionnaire délégué, l'intention est bien de limiter aussi le champ d'application de ces dispositions aux établissements dans lesquels interviennent des installations ou activités qui, émettant des gaz à effet de serre spécifiés, sont mentionnées dans le tableau I de l'annexe appelée à former l'annexe XXI de l'arrêté du 4 juillet 2002.

Le texte doit être revu pour éviter toute équivoque à propos du champ d'application exact de ces diverses dispositions.

2. L'article 1^{er} du projet d'arrêté donne de l'expression "gaz à effet de serre spécifiés" une définition qui renvoie à celle de l'article 2, 3°, du décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto.

Cette disposition du décret du 10 novembre 2004 définit les gaz à effet de serre spécifiés comme étant les "gaz à effet de serre visés par le Gouvernement conformément à l'annexe Ire de la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE".

Du texte qui vient d'être cité, il ressort qu'il appartient au Gouvernement de déterminer quels sont les gaz à effet de serre à considérer comme "spécifiés". À ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, le Gouvernement n'a pas fait usage de ce pouvoir.

(2) Voir les modifications que les articles 5 et 11 du projet d'arrêté apportent aux articles 19 et 46 de l'arrêté du 4 juillet 2002.

Il convient aussi d'observer qu'en l'état des textes publiés au Moniteur belge, le Gouvernement n'a, à ce jour, pas davantage mis en oeuvre l'habilitation dont le charge l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 10 novembre 2004, de déterminer les installations et activités auxquelles s'applique ce décret.

Compte tenu du fait que le décret du 10 novembre 2004 a tout particulièrement pour objet de contribuer à transposer la directive 2003/87/CE, sans doute peut-on considérer que, comme l'a du reste confirmé le fonctionnaire délégué, les installations et activités auxquelles s'applique le décret correspondent à celles auxquelles s'applique la directive, à savoir les activités mentionnées à son annexe I³. Partant, la notion de "gaz à effet de serre spécifiés" qu'utilise le décret peut être considérée comme n'ayant d'autre objet que de désigner les gaz à effet de serre visés à l'annexe I de la directive.

Toutefois, il s'indiquerait, pour lever toute incertitude, que le Gouvernement mette expressément en oeuvre les pouvoirs que lui donnent l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, et l'article 2, 3°, du décret du 10 novembre 2004. Afin d'éviter toute confusion, ceci devrait se faire dans un arrêté distinct de l'arrêté en projet.

Observations particulières

Préambule

1. À l'alinéa 1^{er}, il convient de faire mention des dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement qui fournissent un fondement légal au projet d'arrêté, à savoir les articles 17, 26, 36, 40, 45, 83 et 95.

2. Le décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto ne constitue pas le fondement légal du projet d'arrêté. L'alinéa 2 du préambule sera donc omis.

⁽³⁾ Les travaux préparatoires du décret du 10 novembre 2004 confirment expressément que telle a été la volonté du législateur (Doc. Parl. wall., sess. extr. 2004, n° 7/1, p. 6).

Par contre, si le Gouvernement prend, comme la suggestion en a été faite dans l'observation générale n° 2, un arrêté distinct destiné à donner exécution à l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, et à l'article 2, 3°, du décret du 10 novembre 2004, il conviendra bien entendu de viser ces dispositions législatives dans le préambule dudit arrêté.

Dispositif

Article 16

Selon la disposition qu'il est suggéré d'insérer à l'article 86 de l'arrêté du 4 juillet 2002, "à défaut d'envoi de la décision dans le délai visé à l'alinéa 1^{er}, la décision prise en première instance est confirmée".

Est ainsi organisé un régime de décision implicite.

La mise en oeuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Ceci ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

La disposition à l'examen sera donc omise.

Article 18 ⁴

La disposition à l'examen n'assure pas pleinement la transposition de l'article 5 de la directive 2003/87/CE.

⁽⁴⁾ Est ici visée la disposition qui, erronément présentée comme formant l'article 16 du projet d'arrêté, ajoute une annexe XXI à l'arrêté du 4 juillet 2002. Il s'agit en réalité de l'article 18.

Ainsi, elle ne garantit pas que la demande de permis comprend, comme l'exige l'article 5, alinéa 1^{er}, a), de la directive 2003/87/CE, une description des "technologies utilisées". La circonstance que le tableau II en projet impose une "description succincte des sources" ne suffit pas à cette fin.

La disposition à l'examen ne garantit pas non plus que la demande de permis comprend, comme le requiert l'article 5, alinéa 1^{er}, d), de la directive 2003/87/CE, une description des "mesures prévues pour surveiller et déclarer les émissions, conformément aux lignes directrices adoptées en application de l'article 14". Les indications requises en vertu des tableaux III et IV en projet ne suffisent pas à transposer complètement la directive sur ce point.

Enfin, la disposition à l'examen est en défaut de garantir que la demande de permis comprend de manière spécifique, comme le prescrit l'article 5, alinéa 2, de la directive 2003/87/CE, un "résumé non technique" des informations visées au premier alinéa du même article.

Le texte sera complété sur ces divers points.

Article 19 ⁵

Selon la disposition à l'examen, "les demandes introduites avant la date d'entrée en vigueur du présent arrêté ainsi que les recours administratifs sont traités selon les règles en vigueur au jour de l'introduction de la demande".

Il ne peut être perdu de vue que certaines des dispositions en projet, relatives, les unes au contenu de demandes de permis d'environnement ou de permis unique ⁶, et les autres aux mentions qui doivent figurer dans les permis accordés à la suite

⁽⁵⁾ Est ici visée la disposition qui, erronément présentée comme formant l'article 17 du projet d'arrêté, commence par les mots "Les demandes introduites...". Il s'agit en réalité de l'article 19.

⁽⁶⁾ Voir, d'une part, les modifications que les articles 3 et 9 du projet d'arrêté apportent aux articles 2 et 30 de l'arrêté du 4 juillet 2002 et, d'autre part, l'annexe XXI que l'article 18 du projet d'arrêté (et non pas l'article 16, comme l'indique erronément le texte en projet) ajoute à l'arrêté du 4 juillet 2002.

de ces demandes ⁷, sont destinées à contribuer à assurer la transposition de la directive 2003/87/CE. Or, les dispositions requises pour se conformer à celle-ci devaient être prises au plus tard le 31 décembre 2003 ⁸.

S'il se conçoit que le Gouvernement ne soumette pas les demandes régulièrement introduites avant l'entrée en vigueur de l'arrêté au champ d'application de dispositions qui règlent le contenu des demandes de permis, ce serait, par contre, violer la directive 2003/87/CE que de soustraire les dossiers introduits par ces demandes au champ d'application des dispositions de l'arrêté fixant les mentions qui doivent figurer dans les permis pour satisfaire à la directive. Le cas échéant, l'autorité requerra à cet effet de l'impétrant la production de renseignements complémentaires.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

Article 20 ⁹

Selon la disposition à l'examen, l'arrêté en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 84, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

⁽⁷⁾ Voir les modifications que les articles 5 et 11 du projet d'arrêté apportent aux articles 19 et 46 de l'arrêté du 4 juillet 2002.

⁽⁸⁾ Article 31, § 1^{er}, de la directive 2003/87/CE.

⁽⁹⁾ Est ici visée la disposition qui, erronément présentée comme formant l'article 18 du projet d'arrêté, commence par les mots "Le présent arrêté ...". Il s'agit en réalité de l'article 20.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN