

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.886/4
DU 9 JANVIER 2007

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 12 décembre 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "déterminant les conditions sectorielles instaurant le réexamen et la modification des conditions particulières des autorisations de certains établissements", a donné 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 suivantes.

1. L'arrêté en projet trouve son fondement dans l'article 64 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, et non dans ses articles 4 à 9 relatifs notamment aux conditions sectorielles.

En d'autres termes, l'arrêté en projet ne fixe pas des conditions sectorielles en vertu des articles 4, 5, 7, 8 et 9, du décret, mais pourvoit à l'exécution de son article 64. La circonstance que le champ d'application de l'arrêté en projet est limité à certains établissements, est, à cet égard, sans incidence.

À ce propos, la confusion opérée par l'intitulé de l'arrêté en projet entre son objet véritable et la notion de "conditions sectorielles", n'est pas sans incidence : la qualification de "conditions sectorielles" implique en effet le respect de différentes règles essentiellement de fond, notamment en ce qui concerne l'adoption de ces conditions et leur relation avec les conditions générales, intégrales et particulières, spécialement en termes de dérogation; ces règles relatives aux conditions sectorielles n'ont pas, par leur objet, vocation à s'appliquer à des dispositions comme celles de l'arrêté en projet ⁽¹⁾.

Afin d'éviter toute confusion sur ce point, l'intitulé de l'arrêté en projet ne doit plus faire mention de ce qu'il détermine des "conditions sectorielles".

⁽¹⁾ Notamment, l'article 5, § 3, du décret du 11 mars 1999 permet aux conditions intégrales de déroger aux conditions sectorielles, ce qui est dépourvu de sens pour le texte en projet. Il en va de même pour l'article 8 du décret qui prévoit que :
"Les conditions générales, sectorielles et intégrales arrêtées par le Gouvernement sont fondées sur les meilleures techniques disponibles, sans prescrire l'utilisation d'une technique ou d'une technologie spécifique, et en prenant en considération les caractéristiques de l'installation concernée, son implantation géographique et les conditions locales de l'environnement".

À cette fin, l'intitulé sera adéquatement remplacé par l'intitulé suivant :

"Arrêté du Gouvernement wallon du [date] relatif au réexamen des conditions particulières d'exploitation contenues dans les permis d'environnement ou les permis uniques".

2. L'article 13 de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, dont le texte en projet entend assurer la transposition, dispose comme suit :

"1. Les États membres prennent les mesures nécessaires afin que les autorités compétentes réexaminent périodiquement et actualisent, si nécessaire, les conditions de l'autorisation.

2. Le réexamen est entrepris en tout état de cause, lorsque :

- la pollution causée par l'installation est telle qu'il convient de réviser les valeurs limites d'émission existantes de l'autorisation ou d'inclure de nouvelles valeurs limites d'émission;
- des changements substantiels dans les meilleures techniques disponibles permettent une réduction significative des émissions sans imposer des coûts excessifs;
- la sécurité d'exploitation du procédé ou de l'activité requiert le recours à d'autres techniques;
- de nouvelles dispositions législatives communautaires ou de l'État membre l'exigent."

Le texte en projet transpose le paragraphe 2 de cette disposition mais est en défaut d'assurer la transposition de son paragraphe 1^{er}, dans la mesure où il n'impose pas le réexamen périodique des conditions d'exploitation, et ne fixe pas la périodicité de ce réexamen.

L'arrêté en projet sera revu et complété en conséquence.

.../...

3. Conformément à l'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, de la directive 96/61/CE précitée ⁽²⁾, il est préférable qu'au lieu d'une mention dans le préambule, un article 1^{er} nouveau rédigé comme suit soit inséré dans le texte en projet :

"Article 1^{er}. Le présent arrêté a pour objet la transposition partielle de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution."

4. L'article 64 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement dispose comme suit :

"Le Gouvernement peut préciser les cas dans lesquels les conditions particulières d'exploitation contenues dans les permis délivrés doivent faire l'objet d'un réexamen. Il précise, le cas échéant, la périodicité du réexamen."

L'habilitation ainsi conférée au Gouvernement porte sur deux objets déterminés : préciser les cas dans lesquels les conditions d'exploitation doivent être réexaminées, et, le cas échéant, la périodicité du réexamen.

Par contre, le Gouvernement n'est pas habilité à déterminer les suites qu'il y a lieu de donner, le cas échéant, à un réexamen, notamment en termes de procédure.

Au demeurant, la question de savoir si et selon quelle procédure les conditions d'exploitation seront complétées ou modifiées à la suite d'un réexamen est déjà réglée par les articles 65 à 70 du décret du 11 mars 1999.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et le paragraphe 2, alinéa 2, de l'article 1^{er} du projet, n'ont donc pas à rendre applicables les dispositions décrétales qui y sont visées.

⁽²⁾ L'article 21, § 1^{er}, alinéa 2, de la directive prévoit que :
"Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres."

Ces dispositions étant en tout état de cause déjà d'application, un tel procédé ne présente par ailleurs aucune utilité et est de nature à laisser croire que les règles concernées pourraient être modifiées par le pouvoir exécutif alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Pour ces motifs, dans l'article 1^{er} du projet, le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, et le paragraphe 2, alinéa 2, seront omis.

5. Il n'est pas non plus au pouvoir du Gouvernement d'arrêter des règles de procédure telles que celles prévues à l'article 1^{er}, § 3, en projet.

En effet, le Gouvernement ne trouve pas d'habilitation dans le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement pour arrêter de telles règles ⁽³⁾, et il ne peut se fonder sur le seul article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, pour arrêter ces règles, qui confèrent aux personnes visées à l'article 67 du décret un pouvoir que ce dernier ne leur attribue pas, et qui s'avèrent contraignantes pour l'exploitant.

Le paragraphe 3 sera donc omis, lui aussi.

6. Lors de la réécriture de l'arrêté, il n'y aura pas lieu de diviser celui-ci en chapitres, la brièveté du texte ne le justifie pas.

7. À l'alinéa 2 du préambule, conformément à l'usage, il se recommande de mentionner le numéro de l'avis du Conseil d'État.

⁽³⁾ Certes, l'article 68 du décret du 11 mars 1999 habilite le Gouvernement à arrêter certaines modalités de procédure. Mais il s'agit uniquement des modalités de la procédure selon laquelle l'autorité compétente pour prendre une décision de complément ou de modification des conditions particulières d'exploitation, donne à l'exploitant, avant de prendre sa décision, la possibilité de faire valoir dans des délais raisonnables ses observations, oralement ou par écrit.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE