

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 44.886/2/V
DU 29 JUILLET 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 8 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "relatif à la gestion des déchets de l'industrie extractive", 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observation préalable

L'avant-projet de décret est pris en vue de la transposition de la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE (ci-après dénommée la directive 2006/21/CE).

Il ressort du dossier que, pour transposer cette directive, la Région wallonne envisage de prendre des textes divers, tantôt de nature législative - comme tel est le cas de l'avant-projet de décret à l'examen -, et tantôt de nature réglementaire, et que, sur certaines questions touchant, en particulier, à la prévention des accidents majeurs, les mesures à adopter requièrent une coordination avec l'autorité fédérale. Le dossier contient un tableau de correspondance déterminant les mesures envisagées pour transposer chaque disposition de la directive qui, selon ce tableau, nécessite une transposition.

Il conviendra de le joindre au projet lorsqu'il sera déposé au Parlement.

Rien ne s'oppose à ce que la Région wallonne transpose la directive 2006/21/CE en adoptant des textes distincts, pour autant, bien entendu, que ceux-ci forment un tout complet, suffisamment articulé et cohérent.

Ceci étant, il importe de relever que, pour l'heure, la compétence de la section de législation du Conseil d'État est limitée à l'examen du seul texte - en l'occurrence l'avant-projet de décret - qui lui est soumis pour avis.

.../...

La section de législation ne peut donc pas se prononcer ici sur la pertinence de la manière dont la Région wallonne entend transposer la directive dans son ensemble, et notamment sur les points de savoir, d'une part, si les diverses autres mesures envisagées sont adéquates en vue d'assurer cette transposition et, d'autre part, si l'avant-projet de décret à l'examen contient bien, parmi les dispositions envisagées afin de transposer la directive, toutes les règles pour lesquelles une intervention du législateur est requise.

Toutefois, l'on peut, dès à présent, déjà observer que, contrairement à ce qu'indique le tableau de concordance communiqué au Conseil d'État, l'article 20 de la directive 2006/21/CE requiert une transposition en droit interne : en effet, ce texte impose à la Région wallonne l'obligation de prendre les dispositions - inexistantes à ce jour - nécessaires pour assurer, d'ici le 1^{er} mai 2012, la réalisation, la mise à jour régulière et la mise à la disposition du public de l'inventaire des installations de gestion fermées dont il fait état.

Examen de l'avant-projet

Dispositif

Article 1^{er}

Comme l'avant-projet de décret ne transpose que partiellement la directive 2006/21/CE, le mot "partiellement" sera inséré entre les mots "transpose" et "la directive".

Articles 2 et 3

L'objectif poursuivi par ces deux articles serait plus adéquatement réalisé en insérant dans le titre II du décret des mines du 7 juillet 1988 un chapitre VII, relatif aux installations de gestion de déchets d'extraction minière.

Pour que l'exploitation d'un établissement soit soumise à permis d'environnement ou à déclaration au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, il faut, au préalable, que le Gouvernement, se fondant sur l'habilitation que lui donne l'article 3 du décret du 11 mars 1999, précité, insère et classe les installations concernées dans la liste des installations et activités soumises à ce décret. Mieux vaut donc rédiger le texte en ce sens que le Gouvernement est tenu d'insérer et de classer les installations de gestion de déchets d'extraction minière qu'il détermine dans la liste des installations et activités arrêtée sur la base de l'article 3 du décret du 11 mars 1999, précité.

Par ailleurs, pour éviter toute ambiguïté, il conviendrait que la volonté, dont fait état l'exposé des motifs, de "soustraire les installations de gestion de déchets d'extraction minière au régime de la concession", soit expressément reflétée dans le dispositif.

Compte tenu de ces observations, il est suggéré de remplacer les deux articles à l'examen par un article unique, complétant le titre II du décret des mines du 7 juillet 1988 par un chapitre VII, intitulé "Des installations de gestion de déchets d'extraction minière", et comprenant un article 55*bis*, rédigé comme suit :

"Art. 55*bis*. Le Gouvernement insère et classe les installations de gestion de déchets d'extraction minière qu'il détermine dans la liste des installations et activités arrêtée sur la base de l'article 3 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. L'acte de concession délivré pour une mine ne couvre pas l'exploitation de ces installations".

Article 4

L'insertion, au début de l'article 18, alinéa 1^{er}, du décret du 7 juillet 1988, précité, des mots "Sans préjudice des obligations résultant, pour une installation de gestion de déchets d'extraction minière, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement", est inutile et sera donc omise.

Article 5

Le texte à l'examen tend à assurer la transposition de l'article 7, § 3, b), de la directive 2006/21/CE.

Cette dernière disposition tend à éviter toute incompatibilité ou interférence avec la mise en oeuvre "du/des plan(s) de gestion des déchets visé(s) à l'article 7 de la directive (2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets) ¹".

En droit régional wallon, deux plans sont à qualifier de plans de gestion des déchets au sens de l'article 7 de la directive 2006/12/CE : non seulement le plan relatif à la gestion des déchets visé par le paragraphe 1^{er} de l'article 24 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, mais aussi le plan des centres d'enfouissement technique prévu par le paragraphe 2 du même article.

Le texte en projet ne peut donc se limiter à prévoir une disposition se limitant à envisager le cas du plan relatif à la gestion des déchets. Il doit aussi envisager celui du plan des centres d'enfouissement technique.

Il sera revu en conséquence.

Article 6

Dans la logique de la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 13, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999, précité, il conviendrait de modifier également l'article 14, § 1^{er}, du même décret en vue de prévoir qu'en ce qui concerne les établissements dont il s'agit, la déclaration est à adresser au fonctionnaire technique.

⁽¹⁾ L'article 7, § 3, b), de la directive 2006/21/CE fait état de la directive 75/442/CEE. L'article 20 de la directive 2006/12/CE a abrogé cette dernière directive, mais en précisant que "les références faites à la directive abrogée s'entendent comme faites à la présente directive".

Article 8

1. Le décret du 11 mars 1999, précité, contient déjà un article 59^{ter}. Certes, cette dernière disposition n'est à ce jour pas en vigueur ². Cependant, pour éviter toute confusion, mieux vaut éviter d'introduire à nouveau dans le décret du 11 mars 1999, précité, un article portant le même numéro. Il est donc suggéré que l'article à insérer dans le décret du 11 mars 1999, précité, porte le numéro 59^{quater}.

2. Dès lors que, comme l'indique le commentaire qu'en donne l'exposé des motifs, la disposition à l'examen tend à conférer au Gouvernement une habilitation destinée à lui permettre d'imposer aux exploitants des obligations applicables après la fermeture des établissements concernés, mieux vaut rédiger directement le texte en ce sens.

La disposition pourrait être rédigée comme suit :

"Le Gouvernement détermine les obligations auxquelles, après la fermeture d'un établissement constituant une installation de gestion de déchets d'extraction telle que définie par le Gouvernement, l'exploitant de cet établissement est tenu pour prévenir ou réduire autant que possible les effets néfastes sur l'environnement et la santé humaine résultant de la gestion des déchets".

3. En l'état, il n'est pas prévu de sanction applicable en cas de méconnaissance des règles envisagées par la disposition à l'examen.

(2) L'article 59^{ter} a été inséré dans le décret du 11 mars 1999, précité, par l'article 21 du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter, disposition qui n'est destinée à entrer en vigueur qu'à la date fixée par le gouvernement (article 31 du décret du 1^{er} avril 2004). À ce jour, le Gouvernement n'a pas fixé cette date.

Or, en vertu de l'article 19 de la directive 2006/21/CE, "les États membres établissent le régime des sanctions applicables en cas d'infraction aux dispositions du droit national adoptées en application de la présente directive et prennent toutes les mesures nécessaires pour en garantir l'application", et "les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives".

L'avant-projet de décret sera complété en conséquence.

Article 9

Dans le texte appelé à former l'article 65, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4/, a), du décret du 11 mars 1999, précité, le mot "technique" sera ajouté après le mot "fonctionnaire".

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. VANHAEVERBEEK,	conseillers d'État,
	M. PÂQUES,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS