

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.013/4
À 46.017/4
DU 11 MARS 2009

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 10 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur :

- 1/ 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" (46.013/4);
- 2/ un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à études d'incidences et des installations et activités classées, pour ce qui concerne les installations de gestion de déchets d'extraction" (46.014/4);
- 3/ un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant conditions sectorielles et intégrales relatives aux installations de gestion de déchets d'extraction et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique" (46.015/4);
- 4/ un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003 portant conditions sectorielles relatives aux carrières et à leurs dépendances" (46.016/4);
- 5/ un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 juillet 1990 fixant le cahier des charges type déterminant les obligations générales des concessionnaires de mines" (46.017/4),

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 des projets, 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, les projets appellent les observations ci-après.

I. Observations générales communes

A. Interdiction de soumettre à déclaration préalable des installations de déchets d'extraction

1. Les différents projets d'arrêté à l'examen entendent concourir à 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, la "directive 2006/21/CE").

Il résulte de l'article 7, paragraphe 1^{er}, de cette directive qu'"aucune installation de gestion de déchets ne peut être exploitée sans autorisation délivrée par l'autorité compétente".

Toutefois, l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2006/21/CE dispense de cette obligation "les déchets inertes et les terres non polluées provenant de la prospection, de l'extraction, du traitement et du stockage de ressources minérales et de l'exploitation de carrières, ainsi que les déchets provenant de l'extraction, du traitement et de stockage de tourbe".

Les arrêtés en projet, spécialement le projet d'arrêté "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées pour ce qui concerne les installations de gestion de déchets d'extraction", dont la demande d'avis a été examinée sous le numéro 46.014/4, entendent mettre en oeuvre cette dispense d'autorisation.

.../...

Ainsi, selon le projet d'arrêté 46.014/4, sont classées en classe 3 et par conséquent, sont soumises à simple déclaration préalable et non à permis d'environnement, les "installations de gestion de déchets inertes et de terres non polluées provenant de la prospection, de l'extraction, du traitement et du stockage de ressources minérales et de l'exploitation de carrières, ainsi que les déchets provenant de l'extraction de tourbe, à moins qu'ils ne soient déposés dans une installation de gestion de déchets visée par la rubrique 90.27.01.03" (rubrique 90.27.01.01).

Si la directive 2006/21/CE autorise un tel régime, la question se pose toutefois de savoir si d'autres normes d'intensité de force obligatoire supérieure à celle des arrêtés en projet ne s'opposent à ce que le Gouvernement mette en place celui-ci.

À ce propos, il faut avoir égard à ce qui suit.

En sa version résultant des modifications qu'y a apportées le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (ci-après le "décret du 11 mars 1999"), l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets (ci-après le "décret du 27 juin 1996"), prévoit que "l'implantation et l'exploitation d'une installation de regroupement, d'élimination ou de valorisation des déchets sont soumises à permis d'environnement ou à déclaration conformément aux règles du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement".

Ultérieurement, par un décret du 15 février 2001, le législateur a, dans une disposition qui, désormais, forme l'article 3 du décret du 27 juin 1996, donné au Gouvernement le pouvoir de dispenser du permis d'environnement visé à l'article 11 de ce dernier décret, d'une part, les établissements ou entreprises assurant eux-mêmes l'élimination de leurs propres déchets, autres que dangereux, sur les lieux de production et, d'autre part, les établissements ou entreprises qui valorisent des déchets autres que dangereux, ceci moyennant le respect de diverses conditions, notamment l'obligation, pour les établissements ou entreprises concernés, d'être enregistrés conformément à la procédure fixée par le Gouvernement ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Un arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets a été pris en exécution de l'article 3 du décret du 27 juin 1996.

Comme le Conseil d'État l'a déjà observé ⁽²⁾, il résulte de l'article 3 du décret du 27 juin 1996, que, désormais, le Gouvernement ne peut dispenser de permis d'environnement les installations visées à l'article 11 du décret du 27 juin 1996 qu'en les soumettant à la procédure spécifique d'enregistrement que prévoit le texte. Il s'ensuit qu'en ce qui concerne ces installations, le régime de déclaration envisagé par le décret du 11 mars 1999 n'a plus de raison d'être et qu'il n'y a donc plus lieu de l'appliquer ⁽³⁾.

Contrairement à ce qu'envisagent les textes en projet, aucune installation de regroupement, d'élimination ou de valorisation de déchets ne peut donc être répertoriée dans la classe à laquelle s'applique le régime de déclaration prévu par le décret du 11 mars 1999, à savoir la classe 3.

2. Par ailleurs, il résulte de l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, combiné avec l'article 3 du décret du 27 juin 1996, que le Gouvernement est tenu de soumettre à permis d'environnement ou, aux conditions prévues par cette dernière disposition, à enregistrement, toute installation procédant à des opérations de regroupement, d'élimination ou de valorisation de déchets.

Dès lors, sauf à la soumettre à enregistrement dans le respect des règles fixées par l'article 3 du décret du 27 juin 1996, le Gouvernement ne peut exclure de la liste des installations et activités soumises au décret du 11 mars 1999 la moindre installation réalisant une opération de regroupement, d'élimination ou de valorisation de déchets. Bien plus, comme indiqué ci-dessus, sous réserve de l'application de l'article 3 du décret du 27 juin 1996, les installations de regroupement, d'élimination ou de valorisation de déchets doivent être répertoriées parmi les installations de classe 1 ou de classe 2 ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Voir déjà, en ce sens, l'avis 31.261/2/V, donné le 23 juillet 2001, par la section de législation du Conseil d'État sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées; voir également l'avis 43.984/4, donné le 23 janvier 2008, par la section de législation du Conseil d'État sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées et divers arrêtés du Gouvernement wallon déterminant les conditions sectorielles et intégrales".

⁽³⁾ Il faut considérer que le décret du 15 février 2001 a implicitement supprimé, à l'article 11, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 27 juin 1996, les mots "ou à déclaration".

⁽⁴⁾ Voir l'avis 43.984/4, précité.

3. Par conséquent, le système décrit ci-avant, envisagé par l'auteur des arrêtés en projet, ne peut être admis.

Certes, cette observation pourrait être nuancée en ce qui concerne uniquement les "installation[s] de gestion de déchets d'extraction minière telle[s] que définie[s] par le Gouvernement".

En effet, les articles 5 et 6 du décret du 18 décembre 2008 relatif à la gestion des déchets de l'industrie extractive ont modifié les articles 13 et 14 du décret du 11 mars 1999, de sorte que ces dispositions prévoient que l'autorité compétente pour connaître des déclarations ou des demandes de permis d'environnement sera désormais le fonctionnaire technique pour ce qui concerne "tout établissement constituant une installation de gestion de déchets d'extraction minière telle que définie par le Gouvernement".

En prévoyant que le fonctionnaire technique est l'autorité compétente soit pour délivrer le permis, soit pour recevoir la déclaration relative à "tout établissement constituant une installation de gestion de déchets d'extraction minière telle que définie par le Gouvernement", le décret du 18 décembre 2008 déroge implicitement mais certainement au régime qui résulte des articles 3 et 11 du décret du 27 juin 1996, et autorise que les installations concernées - et uniquement celles-ci - soient classées en classe 3, et par conséquent soumises à déclaration.

Il reste que, à ce stade, comme l'a confirmé le délégué, le Gouvernement n'a pas encore défini cette catégorie d'installations; et les arrêtés dont les demandes d'avis ont été examinées sous les numéros 46.014/4 et 46.015/4 ne distinguent pas celles-ci des autres installations de déchets d'extraction.

4. En conclusion, les projets d'arrêté examinés sous les numéros de rôle 46.013/4 à 46.015/4 seront revus à la lumière des observations qui précèdent.

Par ailleurs, vu la portée de ces observations et leur caractère fondamental, dans la suite du présent avis, ne seront pas examinées plus avant les dispositions du projet d'arrêté dont la demande d'avis a été examinée sous le numéro 46.014/4, qui ont trait au classement de certaines installations de gestion de déchets d'extraction en classe 3. Dans la mesure où il entend fixer des conditions intégrales d'exploitation, il en ira de même du projet d'arrêté "portant conditions sectorielles et intégrales relatives aux installations de gestion de déchets d'extraction et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation" (46.015/4) ⁽⁵⁾.

B. Plan de gestion des déchets

1. Comme mentionné ci-avant, les différents projets d'arrêté à l'examen entendent concourir à la transposition de la directive 2006/21/CE.

L'article 5 de cette directive constitue un élément essentiel de son dispositif : il impose en effet aux États membres de veiller à ce que les exploitants des installations concernées établissent, en tenant compte du principe de développement durable, un plan de gestion des déchets pour la réduction, le traitement, la valorisation et l'élimination des déchets d'extraction. Il définit par ailleurs les objectifs du plan de gestion des déchets à adopter par l'exploitant, son contenu, et ses modalités d'établissement et de révision.

À ce propos, l'attention doit être tout particulièrement attirée sur ce que, conformément à l'article 5, paragraphe 6, de la directive 2006/21/CE, le plan de gestion des déchets doit être approuvé par l'autorité compétente selon des modalités à arrêter par les États membres.

Ce plan de gestion des déchets doit être élaboré par tout exploitant d'une installation visée par la directive 2006/21/CE.

⁽⁵⁾ En effet, conformément à l'article 3, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999, les conditions intégrales sont celles qui sont destinées à s'appliquer aux installations de classe 3, ou, en d'autres termes, aux installations soumises à une simple déclaration préalable.

Or l'article 7, paragraphe 1^{er}, deuxième phrase, qui concerne l'autorisation d'exploitation, renvoie au paragraphe 2 du même article qui précise le contenu de la demande d'autorisation, laquelle contient le plan de gestion des déchets établi conformément à l'article 5. Il en résulte que le plan de gestion approuvé par l'autorité compétente doit être annexé à la demande d'autorisation d'exploitation et que l'autorisation d'exploitation doit également le contenir.

Enfin, selon l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2006/21/CE, l'autorité compétente ne peut autoriser l'exploitation de l'installation concernée que si l'exploitant satisfait aux exigences pertinentes de la directive 2006/21/CE, et que la gestion des déchets n'entre pas directement en conflit ou n'interfère pas avec la mise en oeuvre du ou des plans de gestion de déchets visés par d'autres dispositions de droit européen.

Ceci étant posé, il convient d'examiner la manière dont les arrêtés en projet entendent transposer les exigences de la directive 2006/21/CE rappelées ci-avant.

À cet égard, pour les raisons exposées à l'observation générale commune A, seul le cas des installations soumises à autorisation préalable sera ici examiné.

2. Il résulte du mécanisme qui vient d'être décrit, que lorsqu'une autorisation préalable est requise, le plan de gestion des déchets doit nécessairement avoir été établi par l'exploitant, et avoir été approuvé par l'autorité de l'État membre, avant même l'introduction de la demande d'autorisation ⁽⁶⁾, puisqu'il doit être joint, tel qu'approuvé, à cette demande.

À cet égard, l'article 7 du projet d'arrêté examiné sous le numéro 46.015/4 ⁽⁷⁾, fixe notamment la procédure d'approbation préalable du plan de gestion en prévoyant à cet effet une décision d'approbation du fonctionnaire technique, elle-même susceptible, le cas échéant, d'un recours.

⁽⁶⁾ En droit wallon, avant l'introduction de la demande de permis d'environnement ou de permis unique.

⁽⁷⁾ Projet "d'arrêté portant conditions sectorielles et intégrales relatives aux installations de gestion de déchets d'extraction et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation".

Or, le décret du 11 mars 1999 ne comporte aucune habilitation au Gouvernement pour mettre en place un tel régime.

À ce propos, il convient de ne pas perdre de vue que ce décret du 11 mars 1999 constitue le régime de base de la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres en Région wallonne. S'agissant d'un décret de police - qui a donc pour objet de fixer des limites aux droits et libertés des exploitants - les pouvoirs conférés aux différentes autorités concernées doivent s'interpréter de manière stricte.

À défaut d'habilitation en ce sens, le Gouvernement ne peut donc prévoir la procédure d'approbation préalable ici envisagée (qui, de surcroît, comporte l'organisation d'un recours administratif). Il le peut d'autant moins sous le couvert de conditions sectorielles, lesquelles, par nature, ne sont pas destinées à s'appliquer avant même l'introduction de la demande de permis.

Dans ces circonstances, il faut envisager la modification du décret du 11 mars 1999 afin de procurer au mécanisme envisagé la base décrétable.

Eu égard au caractère fondamental de cette observation, les dispositions qui, dans les textes en projet, sont relatives à l'établissement et à l'approbation du plan de gestion des déchets, ne seront pas examinées plus avant.

3. Par ailleurs, l'article 7, § 3, du projet d'arrêté examiné sous le numéro 46.015/4, prévoit que "le plan de gestion [des déchets] approuvé est joint, [...], à la demande de permis [...]", ce qui est conforme à l'article 7, paragraphe 2, c), de la directive 2006/21/CE.

Par contre, le projet d'arrêté examiné sous le numéro 46.013/4 ne prévoit pas que l'autorisation elle-même contiendra ce plan de gestion.

Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a renvoyé à la note au Gouvernement relative au texte en projet, qui mentionne ce qui suit :

"Pour primordial que soit le plan de gestion des déchets, la directive n'impose cependant pas qu'il doive, en tant que tel, être intégré dans les conditions d'exploitation. Une telle intégration se révélerait d'ailleurs fort lourde dès lors qu'il impliquerait, notamment, des modifications périodiques des permis d'environnement, un suivi administratif d'un volume plus important de dossiers et la fragilisation des permis d'environnement et, avec eux, de tout un secteur. En cas de besoin, il appartiendra au fonctionnaire de prescrire également des conditions particulières à intégrer dans le permis."

Cette justification ne peut être retenue pour les motifs exposés sous l'observation 1 ci-dessus.

Sur ce point, les dispositions en projet méconnaissent donc la directive 2006/21/CE.

C. Prévention des accidents majeurs

1. Bien qu'en principe les Régions soient compétentes pour transposer la directive 2006/21/CE en droit interne, il s'impose néanmoins de préciser et de nuancer quelque peu cette prémisse.

En effet, il faut tenir compte du fait que sur certains points, la transposition de la directive 2006/21/CE relève, matériellement, de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

À cet égard, l'autorité fédérale est incontestablement compétente en vue de prendre tous les types de mesures requises pour la transposition de la directive 2006/21/CE, qui tendent à la prévention ou à la réparation des accidents majeurs visés par ladite directive et qui sont du domaine de la protection civile, matière relevant de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Cour constitutionnelle, arrêt n/ 197/2004 du 8 décembre 2004.

Il ressort des dossiers communiqués au Conseil d'État à l'occasion de demandes d'avis sur les textes en projet, que ceux-ci - plus spécialement les projets examinés sous les numéros 46.013/4 et 46.015/4 - entendent d'ailleurs ne pas transposer certaines dispositions de la directive 2006/21/CE, dont l'auteur des projets considère qu'elles relèvent de la compétence fédérale en matière de protection civile.

Il en va ainsi de l'article 6, paragraphe 3, alinéa 3, de la directive 2006/21/CE, qui impose l'adoption de "plans d'urgence externes", du paragraphe 4 du même article en tant qu'il vise ces mêmes plans, des paragraphes 5 et 6, alinéa 1^{er}, *partim*, du même article, ainsi que l'annexe I, 2, 7), 8), et 10), de la directive 2006/21/CE.

Dans le même temps toutefois, concernant le plan d'urgence externe mentionné à l'article 6, 7/, du projet d'arrêté examiné sous le numéro 46.013/4, la note au Gouvernement relative à ce projet mentionne, à juste titre, que pour ce qui est de l'établissement d'un tel plan, la compétence est partagée entre les Régions et l'autorité fédérale.

À ce propos, l'article 6, 7/, du projet 46.013/4 renvoie à un arrêté royal encore à adopter et qui serait relatif "aux plans particuliers d'urgence et d'intervention concernant les installations de gestion de déchets de l'industrie extractive". Outre que cet arrêté royal n'a pas encore été adopté, le projet d'arrêté précité se borne à y renvoyer, sans même organiser de collaboration avec l'autorité fédérale ou même entre les Régions.

Enfin, dans le projet dont la demande d'avis a été examinée sous le numéro 46.015/4, l'article 9, § 3, alinéa 2, impose que le document établi par l'exploitant en vertu de l'alinéa 1^{er} du même paragraphe soit communiqué notamment au gouverneur de la province concerné ou au bourgmestre de la ou des communes sur le territoire desquelles une enquête publique a été organisée.

Dans ces conditions, il importe dès lors spécialement de veiller à ce que les mesures prises pour transposer la directive 2006/21/CE en droit interne en ce qui concerne la prévention des accidents majeurs, forment un ensemble cohérent, organisé et articulé. À défaut, les autorités internes s'exposent à méconnaître leurs obligations de droit communautaire. Aussi, compte tenu du fait que, sur certains points, elle relève tant de la

.../...

compétence des Régions que de celle de l'autorité fédérale, la transposition de la directive 2006/21/CE suppose, en raison même du caractère indivisible des matières dont elle traite, une synergie entre les différentes autorités chargées d'assurer ladite transposition.

Dans l'état actuel de la transposition, il n'est pas satisfait à cette condition.

En effet, comme exposé ci-avant, les textes en projet ne transposent que partiellement certaines dispositions de la directive 2006/21/CE qui forment un ensemble cohérent et indissociable, comme, par exemple, les dispositions relatives à l'information du public dans le cadre des risques d'accidents majeurs ⁽⁹⁾.

Plus généralement d'ailleurs, il paraît très délicat en pratique, de dissocier la politique de prévention et d'intervention relevant de la compétence régionale de celle relevant de la compétence fédérale, lesquelles dépendent d'évidence l'une de l'autre ⁽¹⁰⁾.

La question se pose toutefois de savoir si l'autorité fédérale et les Régions pourraient effectivement assurer la transposition de la directive 2006/21/CE en adoptant chacune les mesures qui relèvent de leur compétence propre et qui comporteraient par ailleurs des dispositions organisant une collaboration réciproque entre les parties concernées.

⁽⁹⁾ Voir l'annexe I point 2 de la directive 2006/21/CE.

⁽¹⁰⁾ À ce sujet, l'on renverra plus spécialement à la disposition de la directive 2006/21/CE que l'article 6, 7/, du projet examiné sous le numéro 46.013/4, entend transposer en partie, à savoir l'article 6, paragraphe 3, alinéa 3 de la directive, qui dispose : "L'autorité compétente établit un plan d'urgence externe précisant les mesures à prendre en dehors du site en cas d'accident. Dans le cadre de la demande d'autorisation, l'exploitant fournit à l'autorité compétente les informations nécessaires pour que celle-ci puisse établir ce plan".

En présence d'une question similaire⁽¹¹⁾, la section de législation du Conseil d'État a déjà observé qu'au regard du droit interne, d'un point de vue strictement formel, rien ne s'oppose, en principe, à ce que différentes autorités s'entendent pour déterminer les modalités de leur coopération.

Cependant, cette manière de procéder ne donne aucune garantie juridique que chacune de ces autorités adoptera et appliquera effectivement les mesures relevant de sa compétence et relatives à la collaboration avec les autres autorités concernées.

Au demeurant, en ce qui concerne spécifiquement les plans d'urgence externe, il y a lieu d'avoir égard à l'article 6, § 4, alinéa 1^{er}, a), b), et c) de la directive 2006/21/CE, qui dispose que ces plans d'urgence externe ont notamment pour objet de "contenir et maîtriser les accidents majeurs et autres incidents de façon à réduire au minimum les effets et notamment à limiter les dommages causés à la santé humaine et à l'environnement", de "mettre en oeuvre les mesures nécessaires pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets d'accidents majeurs et d'autres incidents" et de "prévoir la remise en état, la restauration et l'épuration de l'environnement après un accident majeur".

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à de multiples reprises⁽¹²⁾, l'adoption des tels plans d'urgence externes relèvent tant de la compétence fédérale en matière de protection civile, que de la compétence des Régions en matière de protection de l'environnement et de la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres; dès lors, compte tenu de l'interpénétration des compétences fédérales et

⁽¹¹⁾ Voir notamment l'avis 41.963/2, donné le 17 janvier 2007, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n/ 2928/1, pp. 121-122), ainsi que l'avis 42.712/4, donné le 13 juin 2007, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu le décret 2 novembre 2007 modifiant le Livre I du Code de l'Environnement en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (*Doc. parl.*, Parl. wall, 2006-2007, n/ 646/1, pp. 50-51) et les autres avis donnés en chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État, cités en note de bas de page 2 de l'avis 42.712/4.

⁽¹²⁾ Voir notamment l'avis 33.269/2, donné le 25 juin 2002, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n/ 2183/1, pp. 11-17). Voir également l'avis 45.321/4, donné le 3 novembre 2008, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 décembre 2008 relatif aux exigences de sécurité minimales, à l'approbation du projet, au dossier de sécurité, à la mise en service, aux modifications et aux exercices périodiques relatifs aux tunnels du réseau routier transeuropéen.

régionales en la matière, l'adoption d'un accord de coopération constitue un préalable indispensable ⁽¹³⁾.

Par conséquent, la conclusion d'un accord de coopération, sur la base de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, s'impose donc en l'espèce ⁽¹⁴⁾.

(13) Voir notamment l'avis 31.823/2/V, donné le 23 juillet 2001, par la section de législation du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2004 déterminant les conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés et pathogènes, l'avis 41.963/2, donné le 17 janvier 2007, par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 2928/1, pp. 121-122), ainsi que l'avis 42.712/4 déjà cité; au demeurant, s'agissant spécialement de la directive 2006/21/CE que le présent projet transpose, la section de législation du Conseil d'État, dans l'avis 44.471/3, donné le 20 mai 2008, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne", a observé ce qui suit :

Traduction libre :

"4. L'article 6, paragraphes 3 à 6, de la directive 2006/21/CE comporte des dispositions relatives à la prévention des accidents majeurs qui sont à mettre en relation avec la matière des plans d'urgence internes et externes. Les articles 6, § 4, en projet, du Vlarem I, et le chapitre 2.12 ainsi que l'article 5.2.6.3.2, en projet, du Vlarem II (articles 2, 12 et 13 du projet), transposent respectivement en droit interne l'article 6, paragraphe 3, alinéa 3, deuxième phrase, l'article 6, paragraphe 6, et l'article 6, paragraphes 2, 3, alinéas 1^{er} et 2, et 4, de cette directive.

Ainsi que le Conseil d'État l'a souvent rappelé dans le passé, l'élaboration de plans d'urgence externes relève, en règle, tant de la compétence de l'autorité fédérale, pour ce qui concerne la matière de la protection civile, que de la compétence des régions, pour ce qui concerne la matière de la protection de l'environnement et celle de la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres.

Compte tenu de l'interpénétration des compétences fédérale et régionales, il est dès lors particulièrement recommandé en l'espèce de régler cette interpénétration par le biais d'un accord de coopération".

(14) Au demeurant, il existe d'ores et déjà des accords de coopération en matière de prévention des risques d'accidents majeurs et de gestion des conséquences de tels accidents. Il en va ainsi, tout particulièrement de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif à la maîtrise de dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, qui transpose partiellement la directive 96/82/CE du Conseil, du 9 décembre 1996, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et dont le législateur spécial a décidé de rendre la conclusion obligatoire vu l'imbrication des compétences fédérales et régionales en la matière (voir l'article 92*bis*, § 3, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). Voir par ailleurs, *mutatis mutandis*, la doctrine relative à la directive 96/82/CE du Conseil, du 9 décembre 1996, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, doctrine unanime sur la nécessité d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les régions en vue de garantir en droit belge la parfaite transposition de ladite directive (voir notamment, J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2001, n° 164 à 171, spéc. le n° 164 (notice bibliographique et nombreuses références citées) et le n° 168).

Un tel accord permettrait, d'ailleurs au demeurant, de déterminer de manière précise les modalités concrètes de la coopération entre les autorités concernées.

Dans ces conditions, les dispositions des arrêtés en projet qui visent à transposer l'article 6 et l'annexe I de la directive 2006/21/CE ne seront pas examinés plus avant.

D. Difficultés au regard du principe de légalité des incriminations pénales

La méconnaissance des prescriptions fixées par les arrêtés faisant l'objet des demandes d'avis examinés sous les numéros 46.015/4, 46.016/4 et 46.017/4 est un fait constitutif d'infraction.

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 plusieurs des dispositions que contiennent les projets d'arrêté précités, en particulier les dispositions suivantes.

a) Projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant conditions sectorielles et intégrales relatives aux installations de gestion de déchets d'extraction et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation" (46.015/4) ⁽¹⁵⁾

- 1/ l'article 3, 6/, qui définit la terre non polluée comme étant celle "qui n'est réputée polluée ni selon la législation wallonne ni selon la législation européenne", sans préciser les législations ou réglementations ainsi visées;

⁽¹⁵⁾ Vu le caractère fondamental des observations générales communes B et C, les articles 5 à 10 de cet arrêté ne sont pas examinés dans l'observation qui suit.

- 2/ l'article 4 qui, dans son ensemble, impose des observations extrêmement larges à l'exploitant, et qui se borne :
- soit à paraphraser l'article 58, § 2, 1/, du décret du 11 mars 1999 (article 4, alinéa 1^{er}, du projet);
 - soit à rappeler des règles que l'article 8 du décret précité du 11 mars 1999 impose non pas à l'exploitant, mais au Gouvernement lorsque celui-ci arrête des conditions sectorielles ou intégrales (article 4, alinéa 2, du projet);
- 3/ l'article 11, alinéa 2, du projet, qui mentionne les "dispositions régionales concernant la mise en décharge des déchets", sans préciser quelles sont ces dispositions;
- 4/ l'article 12 qui impose à l'exploitant de faire appel à une "personne compétente"; certes, cette notion est définie à l'article 3, 22/, du projet mais cette définition est purement tautologique et ne précise pas quelles sont les compétences techniques et l'expérience requises pour déterminer si la personne concernée est effectivement "compétente" ou non; la même observation vaut pour l'article 13, alinéa 1^{er}, 3/;
- 5/ l'article 13, alinéa 1^{er}, 1/, du projet, qui impose que l'installation soit implantée "sur un site adéquat notamment sur le plan des obligations communautaires, légales et réglementaires", sans préciser quelles sont ces obligations, fût-ce en renvoyant à d'autres dispositions qui les définiraient plus avant; la même observation vaut pour les mots "compte tenu notamment du Code de l'eau", employés au même 1/, *in fine*;
- 6/ l'article 14, alinéa 3, qui ne précise pas ce qu'il faut entendre par la notion d'"expert indépendant", ni selon quelle procédure l'expert est reconnu en cette qualité, fût-ce par référence à une autre législation ou réglementation existante;
- 7/ l'article 20, la phrase liminaire, du projet, qui impose à l'exploitant de prendre "les mesures nécessaires pour respecter les normes environnementales communautaires", pour prévenir la détérioration de la qualité actuelle de l'eau, sans préciser plus avant les normes visées et les dispositions du livre II du Code de l'environnement concernées;

- 8/ l'article 23, alinéa 2, du projet, qui impose à l'"opérateur" ⁽¹⁶⁾ de fournir à l'autorité compétente "les informations nécessaires pour assurer le respect des obligations communautaires, en particulier celles figurant dans le Code de l'eau", sans préciser la nature et l'objet de ces informations.

b) Projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003 portant conditions sectorielles relatives aux carrières et à leurs dépendances" (46.016/4)

- 1/ l'article 29quinquies, 1/, du projet, qui impose que le remblayage soit réalisé sur un site adéquat "notamment sur le plan des obligations communautaires, légales et réglementaires", sans préciser quelles sont ces obligations, fût-ce en renvoyant à d'autres dispositions qui les définiraient plus avant; la même observation vaut pour les mots "compte tenu notamment du Code de l'eau", employés au même 2/;
- 2/ l'article 29quinquies, 3/, qui impose la surveillance et l'inspection régulières du trou d'excavation par des personnes "compétentes", sans autre précision, par exemple en terme de titres requis ou d'expérience professionnelle requise;
- 3/ l'article 29sexies, la phrase liminaire, du projet, qui impose à l'exploitant de prendre "les mesures nécessaires pour respecter les normes environnementales communautaires" pour prévenir la détérioration de la qualité actuelle de l'eau, sans préciser plus avant les normes visées et les dispositions du livre II du Code de l'environnement concernées;
- 4/ l'article 29sexies, § 3, alinéa 2, du projet, qui impose à l'"opérateur" ⁽¹⁷⁾ de fournir à l'autorité compétente "les informations nécessaires pour assurer le respect des obligations communautaires, en particulier celles figurant dans le Code de l'eau", sans préciser la nature et l'objet de ces informations.

⁽¹⁶⁾ Il conviendrait de viser "l'exploitant" et non "l'opérateur".

⁽¹⁷⁾ Il conviendrait de viser "l'exploitant" et non "l'opérateur".

c) Projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 juillet 1990 fixant le cahier des charges type déterminant les obligations générales des concessionnaires des mines" (46.017/4)

- 1/ le point 4, 1/, de l'annexe en projet, qui impose que le remblayage soit réalisé sur un site adéquat "notamment sur le plan des obligations communautaires, légales et réglementaires", sans préciser quelles sont ces obligations, fût-ce en renvoyant à d'autres dispositions qui les définiraient plus avant;
- 2/ le point 4, 3/, de l'annexe en projet, qui impose la surveillance et l'inspection régulières du trou d'excavation par des personnes "compétentes", sans autre précision, par exemple en terme de titres requis ou d'expérience professionnelle requise;
- 3/ le point 5, 1/, la phrase liminaire, de l'annexe en projet, qui impose à l'exploitant de prendre "les mesures nécessaires pour respecter les normes environnementales communautaires" pour prévenir la détérioration de la qualité actuelle de l'eau, sans préciser plus avant les normes visées et les dispositions du livre II du Code de l'environnement concernées;
- 4/ les points 4, 1/, et 5. 1., de l'annexe en projet, qui, par l'emploi des mots "notamment" et "entre autres", procèdent par énumération exemplative et non limitative;
- 5/ le point 5.3, alinéa 2, de l'annexe en projet, qui impose à l'"opérateur"⁽¹⁸⁾ de fournir à l'autorité compétente "les informations nécessaires pour assurer le respect des obligations communautaires, en particulier celles figurant dans le Code de l'eau", sans préciser la nature et l'objet de ces informations.

Dans la mesure où ces dispositions déterminent la qualification de faits pouvant donner lieu à des poursuites pénales, elles doivent être complétées et précisées afin de satisfaire aux exigences des normes internationales et internes précitées.

⁽¹⁸⁾ Il conviendrait de viser "le concessionnaire" et non "l'opérateur".

E. Emploi des meilleures techniques disponibles

Les arrêtés en projet faisant l'objet des demandes d'avis examinées sous les numéros 46.015/4 et 46.016/4 tendent notamment à déterminer des conditions sectorielles au sens du décret du 11 mars 1999. Selon l'article 8 de ce décret, de telles conditions doivent être "fondées sur les meilleures techniques disponibles".

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir qu'il a, en l'espèce, respecté cette règle ⁽¹⁹⁾.

F. Pouvoir de décision conféré au fonctionnaire technique

Outre les dispositions relatives au plan de gestion des déchets, qui ne seront plus examinées à ce stade, pour les motifs évoqués à l'observation générale commune B ci-avant, plusieurs dispositions des projets dont les demandes d'avis sont inscrites sous les numéros 46.015/4 et 46.016/4 confèrent au fonctionnaire technique divers pouvoirs de décision à l'égard de certaines installations de classe 1 et 2, en d'autres termes, d'installations soumises à permis.

Concernant la fermeture de l'installation et les obligations de suivi, il en va ainsi des articles 15 à 19 du projet dont la demande d'avis a été examinée sous le numéro 46.015/4 ⁽²⁰⁾, de même que de l'article 29^{septies} du projet dont la demande d'avis est examinée sous le numéro 46.016/4.

Il n'appartient pas au Gouvernement de conférer de tels pouvoirs de décision.

⁽¹⁹⁾ En ce sens, voir l'avis 35.427/4, donné le 22 mai 2003, par la section de législation du Conseil d'État sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003 portant conditions sectorielles relatives aux carrières et à leurs dépendances.

⁽²⁰⁾ Voir également, en rapport avec ces dispositions, l'article 3, 5/, alinéa 3, du même projet d'arrêté.

En effet, le décret du 11 mars 1999 charge - ou habilite le Gouvernement à charger - des fonctionnaires de prendre des décisions particulières régissant l'exploitation des installations et activités auxquelles il s'applique. Mais c'est seulement dans des domaines bien déterminés et dans le respect de certaines règles qu'il envisage l'attribution d'un tel pouvoir de décision à des fonctionnaires (voir par exemple l'article 55 et l'article 57, alinéa 2, en ce qui concerne le fonctionnaire technique, et les articles 71 et 74 en ce qui concerne les fonctionnaires et agents désignés par le Gouvernement pour prendre des mesures de police administrative).

Pour le surplus, eu égard, tout spécialement, aux articles 6 et 65 du décret du 11 mars 1999, c'est à l'autorité compétente pour délivrer le permis d'environnement qu'il revient de fixer ou de modifier les conditions particulières régissant l'exploitation des installations et des activités classées.

Eu égard à ce qui vient d'être dit, les dispositions à l'examen s'exposent à critique, en ce qu'elles donnent aux fonctionnaires qu'elles visent un pouvoir de décision que ne leur reconnaît pas le décret du 11 mars 1999.

Cette observation pourrait toutefois être nuancée en ce qui concerne le projet d'arrêté dont la demande d'avis a été examinée sous le numéro 46.015/4, dans la mesure où les installations de gestion des déchets d'extraction pour lesquelles ce projet entend fixer des conditions sectorielles d'exploitation ont pour objet la gestion non des déchets résultant de la prospection, de l'extraction et du traitement de ressources minérales, à savoir, essentiellement, les déchets d'extraction minière.

En effet, comme déjà mentionné, les articles 5 et 6 du décret du 18 décembre 2008 relatif à la gestion des déchets de l'industrie extractive ont modifié les articles 13 et 14 du décret du 11 mars 1999, de sorte que l'autorité compétente pour connaître des déclarations ou des demandes de permis d'environnement sera désormais le fonctionnaire technique pour ce qui concerne "tout établissement constituant une installation de gestion de déchets d'extraction minière telle que définie par le Gouvernement".

Pour ce qui est des installations de classe 1 ou 2, il s'ensuit que lorsque le Gouvernement aura défini les "installations de gestion de déchets d'extraction minière", l'autorité compétente pour connaître de la demande de permis relative auxdites installations, sera donc le fonctionnaire technique. Dès lors, l'attribution de pouvoirs de décision au fonctionnaire technique, tels que ceux décrits ci-avant, ne poseront plus, *a priori*, les mêmes difficultés que celles évoquées plus haut.

Il reste que, à ce stade, le Gouvernement n'a pas encore défini cette catégorie d'installations et que les arrêtés dont les demandes d'avis examinées sous les numéros 46.014/4 et 46.015/4 ne distinguent pas celles-ci des autres installations de déchets d'extraction.

Les textes en projet seront donc revus à la lumière des observations qui précèdent ⁽²¹⁾.

G. Références à des dispositions de droit européen

1. Certaines dispositions des arrêtés en projet dont les demandes ont été examinées sous les numéros 46.014/4, 46.015/4, 46.016/4 et 46.017/4, renvoient, notamment pour définir la notion de "substance dangereuse" ou certaines catégories de déchets, aux substances ou déchets visées par des directives européennes.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, il ne peut être admis qu'un texte de droit interne renvoie directement à des directives européennes.

La référence faite, dans les textes en projet, aux directives concernées, doit être remplacée par une référence aux normes législatives ou réglementaires de droit interne qui transposent ces dispositions de droit européen.

⁽²¹⁾ Pour les surplus, concernant les obligations en matière de fermeture et de suivi après fermeture, telles que prévues par les articles 15 à 19 du projet examiné sous le numéro 46.015/4, il est renvoyé à l'observation particulière spécifique à ces dispositions, formulée ci-après.

2. Par ailleurs, de manière générale, les textes en projet ne doivent pas viser les "obligations communautaires", les "normes environnementales communautaires", la "législation communautaire", ou les "dispositions de droit communautaire".

En effet, non seulement de telles expressions manquent de précision au regard du principe de légalité des incriminations pénales dont question à l'observation D ci-avant, mais en outre, dans la mesure où ces expressions renverraient à des dispositions de droit européen qui nécessitent une transposition en droit interne, elles ne peuvent être admises. Les textes en projet doivent viser expressément les textes de droit interne qui assurent cette transposition.

* *
*

Compte tenu du caractère fondamental des observations générales communes, les observations particulières spécifiquement relatives à chacun des projets examinés se limitent aux quelques observations suivantes.

Le silence gardé dans l'avis sur certains aspects des arrêtés en projet ne saurait signifier qu'aucune autre observation que celles formulées dans le présent avis ne se justifierait; de même, ce silence ne saurait servir d'élément d'interprétation de ces projets.

II. Observations particulières spécifiques à chaque projet

- A. 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" (46.013/4)

Préambule

L'article 14 du décret du 11 mars 1999 ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

.../...

L'alinéa 1^{er} du préambule ne doit donc pas mentionner cette disposition.

Cet alinéa sera revu en conséquence.

Dispositif

Articles 3 et 5

Le dossier transmis à la section de législation du Conseil d'État comporte un tableau de correspondance entre les dispositions de la directive 2006/21/CE et les dispositions de droit wallon, en vigueur, ou en projet, qui sont destinées à transposer cette directive, et parmi lesquelles figure l'arrêté en projet.

Il ressort de ce tableau de correspondance que les articles 3 et 5 de l'arrêté en projet ⁽²²⁾ envisagent de transposer l'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive 2006/21/CE, "pour ce qui n'est pas déjà transposé par l'article 45 du décret [du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement] et l'article 19 de 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]".

À ce propos, il convient d'observer que les articles 3 et 5 de l'arrêté en projet ne sont pas de nature à garantir la parfaite transposition de l'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive 2006/21/CE, fussent-ils combinés avec l'article 45 du décret du 11 mars 1999 et avec l'article 19 de l'arrêté du 4 juillet 2002, précités.

Ainsi :

1/ Il ne ressort pas des dispositions concernées que la décision d'autorisation indiquera "clairement la catégorie à laquelle appartient l'installation conformément aux critères visés à l'article 9" (à savoir la catégorie A), comme exigé par la seconde phrase, *in fine*, de l'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive 2006/21/CE.

⁽²²⁾ Combinés avec le projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à études d'incidences et des installations et activités classées, pour ce qui concerne les installations de gestion de déchets d'extraction" examiné dans l'avis 46.014/4.

Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a exposé ce qui suit :

"Selon la modification proposée de l'AGW 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, la décision devra indiquer, si c'est le cas, que l'installation peut être à l'origine d'un accident majeur impliquant un danger grave pour la santé humaine et/ou pour l'environnement, immédiatement ou à terme, sur le site ou en dehors du site (cf. articles 3 et 5). Il me paraît qu'il y a adéquation entre une installation de catégorie A et une installation pouvant être à l'origine d'un accident majeur. Dès lors, l'obligation susmentionnée imposée par les articles 3 et 5 répond, selon moi, à l'exigence contenue dans l'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, seconde phrase, *in fine*, de la directive."

Cette explication appelle l'observation suivante. S'il est vrai que l'article 6 de la directive 2006/21/CE qui est intitulé "prévention des accidents majeurs et informations", s'applique "aux installations de déchets de catégorie A, à l'exception des installations relevant de la directive 96/82/CE", de sorte qu'il existe un lien entre les notions d'accident majeur et la catégorie A susvisée, il convient néanmoins de rappeler que cette catégorie A est définie par l'article 9 et l'annexe III de la directive 2006/21/CE comme suit :

"Une installation de gestion de déchets est classée dans la catégorie A lorsque :

- une défaillance ou une mauvaise exploitation, telle que l'effondrement d'un terril ou la rupture d'une digue, pourrait donner lieu à un accident majeur, sur la base d'une évaluation du risque tenant compte de facteurs tels que la taille actuelle ou future, la localisation et l'incidence de l'installation sur l'environnement, ou
- elle contient au-delà d'un certain seuil des déchets classés dangereux conformément à la directive 91/689/CEE, ou
- elle contient au-delà d'un certain seuil des substances ou des préparations classées dangereuses conformément à la directive 67/548/CEE ou à la directive 1999/45/CEE".

Compte tenu de cette définition, dont seul le premier tiret renvoie expressément à la notion d'accident majeur, et afin d'éviter toute confusion à ce propos et de garantir de manière optimale la transposition de la directive 2006/21/CE, il est recommandé de rédiger le texte en projet de sorte qu'il soit prévu que l'autorisation mentionne le cas échéant expressément que l'installation autorisée relève de la rubrique 90.27.01.03, telle que le projet d'arrêté examiné sous le numéro 46.014/4, envisage d'ajouter cette rubrique dans l'annexe I 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 classées. Cette nouvelle rubrique en projet reprend en effet les trois types d'installations visés aux trois tirets de l'annexe III de la directive 2006/21/CE.

2/ Les dispositions visées ne prévoient pas que l'autorisation contiendra les éléments visés à l'article 7, paragraphe 2, c), comme requis par l'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive 2006/21/CE, à savoir "le plan de gestion établi conformément à l'article 5 [de la directive]". Sur ce point, il est renvoyé à l'observation générale commune B, ci-avant.

3/ Enfin, les dispositions visées ne prévoient pas que l'autorisation contiendra les éléments visés à l'article 7, paragraphe 2, e), comme requis par l'article 7, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive 2006/21/CE; de l'accord du fonctionnaire délégué, l'arrêté en projet sera complété en conséquence.

Le texte en projet sera revu et complété comme mentionné ci-avant.

B. Projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées pour ce qui concerne les installations de gestion de déchets d'extraction" (46.014/4)

Dispositif

Article 2

À l'intitulé de la rubrique 90.27.01, en projet, le renvoi opéré à un autre arrêté en projet pour définir le contenu de cette rubrique ne participe pas d'un procédé légistique adéquat. Il convient que l'arrêté en projet définisse lui-même la notion d'"installation de gestion de déchets d'extraction" qu'il vise.

.../...

- C. Projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant conditions sectorielles et intégrales relatives aux installations de gestion de déchets d'extraction et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 fixant les conditions sectorielles d'exploitation" (46.015/4) ⁽²³⁾

Préambule

À l'alinéa 1^{er} du préambule, il convient également de viser l'article 55 du décret du 11 mars 1999, tel que modifié par le décret du 18 décembre 2008.

Dispositif

Article 3

1. Au 5/, la section de législation s'interroge sur la manière dont la définition donnée du "déchet inerte" par référence à celle qui figure à l'article 2, 6/, du décret du 27 juin 1996 est appelée à se combiner avec la suite du texte du même point 5/, qui entend prévoir dans quels cas, critères et selon quelle procédure un déchet "doit être considéré comme inerte".

2. Au 20/, il n'appartient pas au Gouvernement de donner de la notion d'"exploitant" une définition différente de celle que donne de cette notion l'article 1^{er}, 8/, du décret du 11 mars 1999, qui constitue le fondement légal de l'arrêté en projet.

Le 20/ sera omis.

⁽²³⁾ Pour rappel, compte tenu de l'observation générale commune A, l'arrêté en projet ne sera examiné que dans la mesure où il fixe des conditions sectorielles.

Articles 5 à 8

Il est renvoyé à l'observation générale commune B.

Article 14

L'article 14, alinéa 2, prévoit que "le coût des mesures [visées à l'alinéa 1^{er}]" est supporté par l'exploitant.

À ce propos, de deux choses l'une :

- 1/ soit cette charge va de soi et l'alinéa 2 en projet est inutile et doit être omis;
- 2/ soit il s'agit d'imposer à l'exploitant une charge financière qui dépasse les obligations liées à l'exploitation de l'installation - ce qui ne paraît toutefois pas être le cas -, et la disposition à l'examen est alors dépourvue de fondement légal; elle doit alors également être omise.

Une observation analogue vaut pour l'article 19, alinéa 2, du projet.

Articles 15 à 19

Sous réserve de l'observation générale commune F, ces dispositions appellent l'observation suivante.

Elles ont trait, d'une part, à la procédure de fermeture des installations de déchets d'extraction de classe 1 ou 2, et d'autre part, au suivi après cette fermeture.

En tant qu'elles traitent des modalités de fermeture de l'installation, et sous réserve de l'observation générale commune F, elles trouvent un fondement légal dans l'article 4, alinéa 3, 6/, du décret du 11 mars 1999 qui habilite le Gouvernement à arrêter des conditions sectorielles, portant notamment des prescriptions relatives à l'arrêt définitif de l'exploitation.

Par contre, et toujours sous réserve de l'observation générale commune F, en tant qu'elles règlent le suivi après fermeture, elles trouvent manifestement leur fondement dans une autre disposition législative, étrangère à la notion de condition sectorielle, étant l'article 59^{quater}, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, tel qu'inséré par le décret du 18 décembre 2008 relatif à la gestion des déchets de l'industrie extractive. Cette disposition habilite en effet le Gouvernement à déterminer "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 est tenu pour prévenir ou réduire autant que possible les effets néfastes sur l'environnement et la santé humaine résultant de la gestion de déchets d'extraction".

Certes, il n'est pas interdit au Gouvernement d'adopter, dans le même arrêté, des mesures qui trouvent un fondement légal dans des dispositions décrétales différentes.

Il reste toutefois qu'en l'espèce, l'arrêté en projet est rédigé de manière telle qu'il laisse croire que les obligations de suivi qu'il entend imposer à l'exploitant constituent des "conditions sectorielles" au sens des articles 4 à 9 du décret du 11 mars 1999. Or, ce décret organise de manière assez précise le régime des conditions sectorielles, notamment les éléments que le Gouvernement doit prendre en considération en vue de leur adoption, les conditions auxquelles elles peuvent déroger aux "conditions générales", les conditions dans lesquelles les "conditions particulières" pourront y déroger, ou encore, leur champ d'application *ratione temporis*. Rien de tel n'est prévu par l'article 59 *quater* du décret du 11 mars 1999 rappelé ci-avant pour ce qui concerne les obligations de suivi "après fermeture".

Dès lors, en qualifiant les "obligations de suivi" qu'il prévoit, de conditions sectorielles, le texte en projet les soumet au régime mis en place par les articles 4 à 9 précités, ou à tout le moins, laisse supposer qu'elles sont soumises à ces dispositions, et ce, contrairement à l'article 59*quater* du décret du 11 mars 1999.

L'arrêté en projet doit être revu afin d'éviter toute confusion à ce propos, et faire apparaître clairement que les obligations de suivi prévues par les articles 17 à 19 du projet ne sont pas des "conditions sectorielles" au sens des articles 4 et suivants du décret du 11 mars 1999. À cet égard, la solution la plus adéquate consisterait sans doute à adopter deux arrêtés distincts, l'un sur la base des articles 4 et suivants précités, l'autre sur la base de l'article 59*quater*, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999.

Article 15

Le 3/ en projet rappelle une règle qui résulte déjà de la loi du 21 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs. Il n'appartient pas au pouvoir exécutif wallon de rappeler une règle qui résulte déjà d'une disposition législative fédérale.

Le 3/ sera omis.

Article 16

La section de législation n'aperçoit pas la portée de la seconde phrase de l'article 16 du projet. Si elle doit être comprise comme une exonération de toute responsabilité de l'administration au titre de l'accord donné sur la fermeture de l'installation de gestion de déchet, elle est dépourvue de fondement légal et sera omise.

Si tel n'est pas le cas, la section de législation n'aperçoit pas son utilité et elle sera omise également.

Article 21

Cette disposition permet dans certains cas à l'autorité compétente d'imposer des conditions particulières dérogatoires moins sévères que les conditions sectorielles. Elle ne précise toutefois pas les limites de ces dérogations. Dans cette mesure, le texte en projet méconnaît l'article 6, alinéa 1^{er}, seconde phrase, du décret du 11 mars 1999, dès lors qu'il est en défaut de fixer les limites dans lesquelles les conditions particulières prescrites dans le permis pourraient être plus souples que les conditions sectorielles ici fixées.

Article 29

La première phrase de l'article 29 est destinée uniquement à l'administration, et est donc dépourvue de portée réglementaire.

La seconde phrase de la disposition, telle qu'elle est rédigée, a pour objet de régler la question de la responsabilité de l'exploitant. Touchant directement à des questions de droit civil, elle ne peut, le cas échéant, être adoptée que moyennant un fondement légal exprès, qui fait défaut en l'espèce.

En conséquence, l'article 29 doit être omis.

Article 33

Le second article 33 doit être numéroté 34.

- D. Projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003 portant conditions sectorielles relatives aux carrières et à leurs dépendances" (46.016/4)

Dispositif

Article 2

Article 29ter, en projet

Au 9/, il n'appartient pas au Gouvernement de donner de la notion d'"exploitant" une définition différente de celle que donne de cette notion l'article 1^{er}, 8/, du décret du 11 mars 1999, qui constitue le fondement légal de l'arrêté en projet.

Le 9/ sera omis.

Article 29sexies, en projet

L'article 29sexies, § 2, en projet, permet dans certains cas à l'autorité compétente d'imposer des conditions particulières dérogatoires moins sévères que les conditions sectorielles. Cette disposition ne précise toutefois pas les limites de ces dérogations. Dans cette mesure, le texte en projet méconnaît l'article 6, alinéa 1^{er}, seconde phrase, du décret du 11 mars 1999, en ce qu'il est en défaut de fixer les limites dans lesquelles les conditions particulières prescrites dans le permis pourraient être plus souples que les conditions sectorielles ici fixées.

- E. Projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 juillet 1990 fixant le cahier des charges type déterminant les obligations générales des concessionnaires des mines" (46.017/4)

Dispositif

Article 3

(Annexe en projet)

Annexe, point 5, en projet

Au point 5.2, la section de législation se demande qui prendra la décision d'"assouplir" ou de "déroger" aux exigences visés au point 5.1, 2/ et 3/, et à quel moment et selon quelle procédure cette décision interviendra. *A priori*, vu les articles 13 à 18 du décret du 7 juillet 1988 sur les mines, cette décision ne peut intervenir que lors de l'octroi de la concession par le Gouvernement, conformément aux articles 13 et 15 dudit décret. Afin de lever toute ambiguïté à ce sujet et afin de ne pas laisser entendre que cette décision pourrait le cas échéant revenir au concessionnaire, le texte en projet gagnerait à préciser que les "assouplissements" ou "dérogations" sont décidées lors de l'octroi de la concession par l'autorité compétente.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE