



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.360/4
du 25 juin 2013

sur

« un projet d'arrêté du Gouvernement wallon présentant
l'avant-projet de décret modifiant divers décrets notamment en
ce qui concerne les émissions industrielles »

Le 14 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 28 juin 2013 ^(*), sur « un projet d'arrêté du Gouvernement wallon présentant l'avant-projet de décret modifiant divers décrets notamment en ce qui concerne les émissions industrielles ».

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 juin 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 juin 2013.

*

^(*) Par courriel du 21 mai 2013.

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 suivantes.

OBSERVATION LIMINAIRE

L'avant-projet à l'examen se donne pour objet de transposer partiellement la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 'relative aux émissions industrielles' (ci-après, la directive 2010/75/UE).

L'exposé des motifs doit être complété par la présentation d'un tableau de correspondance entre le texte de l'avant-projet et celui des normes européennes pertinentes afin que le Parlement wallon puisse se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur de l'avant-projet, et éviter que l'exercice du droit d'amendement des parlementaires ne dépasse les limites du pouvoir d'appréciation laissé aux États membres par le droit européen.

Ce tableau de correspondance permettra par ailleurs de vérifier aisément si la transposition des différents articles de la directive 2010/75/UE est complètement ou seulement partiellement assurée et par le biais de quelles dispositions, qu'il s'agisse de dispositions déjà existantes dans l'arsenal juridique belge, des dispositions de l'avant-projet examiné ou de dispositions encore à prendre notamment par arrêté du Gouvernement. Pour éclairer ce dernier aspect, l'auteur de l'avant-projet indiquera non seulement les mesures législatives et réglementaires qui devraient encore être adoptées de manière à parfaire la transposition de la directive mais aussi les arrêtés du Gouvernement qu'il y aurait lieu de modifier ou d'abroger.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Plusieurs dispositions en projet mettent en place un régime spécifique qui n'aura vocation à s'appliquer qu'aux installations ou activités désignées par le Gouvernement, sans autre précision.

C'est le cas notamment des articles 7*bis*, 8*bis*, 38, 56*bis*, 61, 72, § 1^{er}, alinéa 2, 94*bis*, 181*ter*, en projet, du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement' (ci-après, le décret du 11 mars 1999) et de l'article D.20.16, alinéa 1^{er}, point i, en projet du livre I^{er} du Code de l'environnement.

L'habilitation ainsi conférée au Gouvernement par ces dispositions entend visiblement permettre au Gouvernement de déterminer le champ d'application de ce régime en ayant égard aux installations ou activités visées par la directive 2010/75/UE.

Une telle façon de procéder n'est pas adéquate : c'est au législateur lui-même qu'il appartient de déterminer le champ d'application du régime spécifique qu'il entend mettre en place, ou, à tout le moins, de déterminer les critères à mettre en œuvre par le Gouvernement pour arrêter dans le détail la liste des installations ou activités ainsi visées.

Le texte en projet sera revu et complété en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Dans l'arrêté de présentation, les visas seront omis ¹.

DISPOSITIF

Article 2

L'article 2 de l'avant-projet a pour objet de transposer l'article 3 de la directive 2010/75/UE, en ce qui concerne les définitions qui figurent à la disposition de droit européen et qui ne seraient pas encore transposées en droit positif wallon.

À cet égard, il y a lieu de relever que l'article 2 de l'avant-projet n'assure pas la correcte et complète transposition de l'article 3 de la directive 2010/75/UE.

Ainsi :

1° L'article 2, 1°, de l'avant-projet entend, par les modifications qu'il apporte à l'article 1^{er} du décret du 11 mars 1999, assurer la transposition de l'article 3, 10, de la directive 2010/75/UE qui définit les « meilleures techniques disponibles » ; le texte en projet est toutefois en défaut d'assurer la transposition de l'article 3, 10, a) de la directive 2010/75/CE en ce que cette disposition vise « la mise à l'arrêt » ; de même, il ne transpose pas l'article 3, 10, b), de la directive 2010/75/CE en ce que cette disposition vise les techniques « utilisées ou produites ou non sur le territoire de l'État membre intéressé » ; enfin, le texte en projet est en défaut de transposer l'article 3, 10, c), de la directive 2010/75/CE.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n^{os} 226 et 227 et formule F 6.

2° L'article 1^{er}, 8°, du décret du 11 mars 1999, qui définit la notion d'« exploitant » ne couvre pas parfaitement toutes les hypothèses visées par l'article 3, 15, de la directive 2010/75/CE ; le texte en projet sera complété afin d'assurer la transposition de cette disposition de droit européen.

La disposition sera revue à la lumière de ces observations.

Articles 3 et 14

1. L'article 3 de l'avant-projet entend modifier l'article 4, alinéa 3, 4°, du décret du 11 mars 1999 de sorte que cette disposition prévoit que les « données relatives à la surveillance des rejets » qui serait imposée par les conditions générales, sectorielles ou intégrales puissent faire l'objet d'une approbation et, le cas échéant, de modifications par les autorités que le Gouvernement désigne. Il est par ailleurs prévu qu'un recours peut être ouvert contre ces décisions auprès du Gouvernement, qui, lui-même, peut déterminer les modalités d'instruction et de délais de recours.

Cette disposition confère au Gouvernement des habilitations excessives, plus spécialement, en ce que celui-ci se voit attribuer le pouvoir de décider dans quel cas les données concernées feront l'objet ou pas d'une approbation et pourront faire l'objet ou pas de modifications par une autorité à déterminer, et en ce que le Gouvernement se voit attribuer le pouvoir de décider de l'existence ou non d'un recours devant Lui.

La disposition à l'examen sera complétée afin de déterminer à tout le moins les critères à prendre en considération par le Gouvernement pour décider ou pas d'un régime d'approbation ou de modification des données visées et afin de prévoir expressément l'existence d'un recours devant le Gouvernement dans les délais et aux conditions fixées par Lui.

La section de législation se demande si ce dispositif est effectivement destiné à s'appliquer également au régime des conditions intégrales au sens de l'article 5, § 3, du décret du 11 mars 1999. Si tel n'est pas le cas, il convient que la disposition le mentionne expressément.

2. L'article 3 doit être examiné notamment au regard de l'article 14 de l'avant-projet, qui se donne pour objet de modifier l'article 65 du décret du 11 mars 1999.

L'article 65, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, du décret du 11 mars 1999, en vigueur, dispose comme suit :

« Art. 65. § 1^{er}. L'autorité compétente, pour délivrer le permis d'environnement en première instance, peut, sur avis du fonctionnaire technique et des instances désignées par le Gouvernement, compléter ou modifier les conditions particulières d'exploitation :

[...]

3° si cela est nécessaire, pour assurer le respect des exigences en matière de surveillance et de déclaration des émissions des installations, notamment des émissions de gaz à effet de serre spécifiés des installations ; ».

L'article 14 de l'avant-projet envisage notamment d'abroger le 3° reproduit ci-avant, avec pour conséquence qu'il sera désormais interdit à l'autorité compétente pour délivrer le permis de modifier celui-ci pour le motif repris à ce 3°.

Le commentaire de l'article justifie cette abrogation comme suit :

« Les plans de surveillance des émissions de gaz à effet de serre, qui trouvent leur fondement légal dans l'article 4, alinéa 3, 4°, (tel qu'il est proposé de le modifier sous l'article 3), sont compris dans le permis d'environnement. Ils doivent pouvoir être modifiés dans de brefs délais par l'Agence wallonne de l'air et du climat, sans passer par la procédure de l'article 65. Il est dès lors proposé d'abroger l'alinéa 1^{er}, 3° de l'article 65 ».

Au vu de ces explications, les articles 3 et 14 de l'avant-projet appellent les observations suivantes.

2.1. Il ressort du commentaire de l'article 14 que la notion de « données relatives à la surveillance des rejets » employée à l'article 3 de l'avant-projet doit être comprise comme ne recouvrant pas – ou en tout cas, pas uniquement – les « données » (ou les « informations ») qui seraient issues de la surveillance et qui aurait pu être mesurées ou obtenues grâce à cette surveillance, comme, par exemple, des taux de pollution, mais que cette notion couvre avant tout les « plans de surveillance ».

Dès lors que, semble-t-il, l'article 3 entend essentiellement viser, dans les « données relatives à la surveillance », les « plans de surveillance », l'emploi du terme « données » n'apparaît pas adéquat. L'article 3 de l'avant-projet devrait donc être revu pour faire apparaître clairement l'intention du législateur, en précisant ce que recouvre le terme « données ».

2.2. Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas pour quels motifs l'article 65, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, qui permet à l'autorité compétente pour délivrer le permis de modifier celui-ci pour assurer le respect des exigences en matière de surveillance et de déclaration des émissions des installations, notamment des émissions de gaz à effet de serre, ferait obstacle à la mise en œuvre, par l'autorité désignée par le Gouvernement, du pouvoir qui lui est assigné d'approuver ou de modifier les « données relatives à la surveillance des rejets » : il s'agit de deux habilitations différentes, distinctes, l'une conférée à une autorité encore à désigner, l'autre conférée à l'autorité compétente pour délivrer le permis en première instance.

Dès lors, même à laisser subsister le 3° reproduit ci-avant, il ne résulterait pas de ce 3° que l'autorité qui serait désignée par le Gouvernement en vertu de l'article 3 de l'avant-projet devrait, si elle décide de « modifier » les « données » concernées, suivre la procédure mise en place par l'article 65 du décret du 11 mars 1999.

En conclusion, les motifs invoqués pour ôter à l'autorité compétente pour délivrer le permis le pouvoir qui lui est conféré par l'article 65, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, n'apparaissent pas, *a priori*, pertinents.

Il se recommande que l'auteur de l'avant-projet réexamine les dispositions concernées à la lumière de cette observation.

Article 5

À l'article 7*bis*, en projet, afin de garantir l'efficacité du système mis en place par le paragraphe 1^{er}, et par conséquent, la correcte transposition de l'article 15, paragraphe 3, alinéa 2, de la directive 2010/75/UE, il se recommande de prévoir que le fonctionnaire technique communique à l'autorité compétente les résultats de l'évaluation à laquelle il est chargé de procéder, de sorte que cette autorité puisse prendre ces résultats en compte et revoir éventuellement les valeurs limites d'émissions fixées précédemment.

Article 9

Il y a lieu de préciser dans quelle subdivision du décret l'article sera inséré.

Article 13

1. L'article 13 de l'avant-projet entend insérer dans le décret du 11 mars 1999 un article 61, qui a pour objet de transposer en partie l'article 23 de la directive 2010/75/UE, et dont les paragraphes 1^{er} et 2 disposent comme suit :

« Art. 61. § 1^{er}. Pour les installations et activités désignées par le Gouvernement le fonctionnaire technique met en place un système d'inspection environnementale des établissements portant sur l'examen de l'ensemble des effets environnementaux pertinents induits par les installations et activités concernées.

Les établissements comprenant une ou plusieurs activités et installations désignées par le Gouvernement sont couverts par un plan d'inspection environnementale au niveau régional. Le plan est régulièrement révisé et le cas échéant mis à jour.

§ 2. Sur la base du plan d'inspection environnementale, le fonctionnaire technique établit régulièrement des programmes d'inspections environnementales de routine, y compris la fréquence des visites des établissements pour les différents types d'installations.

L'intervalle entre deux visites d'un établissement est basé sur l'évaluation systématique des risques environnementaux que présentent les établissements concernés et n'excède pas un an pour les établissements présentant les risques les plus élevés et trois ans pour les établissements présentant les risques les moins élevés.

Si une inspection identifie un cas grave de non-respect des conditions d'exploitation, une visite supplémentaire de l'établissement est effectuée dans les six mois de ladite inspection.

En cas de cessation définitive des installations et activités, le fonctionnaire technique programme une inspection environnementale afin de constater les mesures prises par l'exploitant conformément à l'article 45, § 1^{er}, 7^o ».

Ces dispositions appellent les observations suivantes.

2. L'article 61, § 1^{er}, alinéa 2, en projet prévoit l'établissement d'un « plan d'inspection environnementale au niveau régional » sans préciser quelle sera l'autorité chargée d'établir celui-ci. Le commentaire de l'article ne contient pas de précision sur ce point.

Quant à ce, il y a lieu d'avoir égard au fait que, selon l'article 23, paragraphe 3, de la directive 2010/75/CE, chaque plan d'inspection environnementale comporte les éléments suivants :

« Chaque plan d'inspection environnementale comporte les éléments suivants :

- a) une analyse générale des problèmes d'environnement à prendre en considération ;
- b) la zone géographique couverte par le plan d'inspection ;
- c) un registre des installations couvertes par le plan ;
- d) des procédures pour l'établissement de programmes d'inspections environnementales de routine en application du paragraphe 4 ;
- e) des procédures pour les inspections environnementales non programmées en application du paragraphe 5 ;
- f) le cas échéant, des dispositions concernant la coopération entre différentes autorités d'inspection ».

Eu égard au contenu du « plan d'inspection environnementale » ainsi défini – lequel doit notamment comporter des « procédures » pour l'établissement de programmes d'inspection et d'inspections non programmées –, l'adoption de ce plan ne peut être confiée au fonctionnaire technique.

Par conséquent, l'article 61, § 1^{er}, alinéa 2, en projet devrait être complété afin de préciser que c'est le Gouvernement qui établit le plan d'inspection environnementale au niveau régional ².

3. Au paragraphe 5, il appartient au législateur de préciser les « formules de communication conférant date certaine à l'envoi » ou, à tout le moins, à habilitier expressément le Gouvernement à déterminer ces formules.

² Le cas échéant, il appartiendra au Gouvernement de déléguer à l'un de ses membres l'adoption de ce plan, en application de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

4. Le paragraphe 6 de l'article 61 en projet prévoit que « Le Gouvernement peut déterminer les modalités d'application du présent article ».

La section de législation a souvent rappelé qu'une telle disposition, qui se borne à rappeler le pouvoir général d'exécution conféré au Gouvernement par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est inutile, et que, plus fondamentalement encore, il n'appartient pas au législateur wallon de rappeler une règle qui figure déjà dans la loi spéciale du 8 août 1980.

Aussi, une telle disposition doit-elle être omise, et, dans le même temps, si le législateur entend conférer au Gouvernement le pouvoir d'adopter des mesures sur des points précis, il lui appartient de remplacer l'habilitation générale ainsi omise par des habilitations claires et précises.

Pour ces motifs, en l'espèce, il convient d'omettre le paragraphe 6 à l'examen.

Par ailleurs, l'article 61 en projet sera complété aux fins de mentionner quelles sont les habilitations précises que le législateur entend conférer au Gouvernement, ce, à la lumière des observations qui précèdent.

Article 15

Compte tenu de l'obligation de suspension qu'impose l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2, de la directive 2010/75/CE, il y a lieu de faire de la disposition un nouveau paragraphe 4, de sorte qu'aucune autre disposition des paragraphes qui précèdent ne s'y applique, et d'y remplacer les mots « sont suspendus » par les mots « sont suspendus par l'autorité compétente ».

Article 21

La modification que l'article 21, 1°, en projet entend apporter à l'article 4^{ter}, § 3, du décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets' revient à permettre au Gouvernement de déléguer à une autre « autorité » le pouvoir de décider si tel ou tel autre déchet « a cessé d'être un déchet ».

Il s'agit ainsi de déléguer un pouvoir de décision qui n'est pas de nature individuelle, mais bien de nature réglementaire à l'égard des tiers intéressés, le destinataire de la décision n'étant pas le « déchet » considéré individuellement, mais l'ensemble des destinataires de la législation et de la réglementation en matière de déchets.

Un tel pouvoir réglementaire ne peut être délégué, en principe, qu'à une autorité dont la responsabilité politique est susceptible d'être mise en cause, à savoir, s'agissant d'une délégation émanant du Gouvernement wallon, un ministre.

La possibilité conférée au Gouvernement d'opérer une délégation au bénéfice de l'un de ses membres résulte déjà de l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Aussi, de deux choses l'une :

1° soit la disposition à l'examen entend permettre au Gouvernement de déléguer à une autre « autorité » qui n'est pas l'un de ses membres et qui est donc dépourvue de responsabilité politique, le pouvoir de décider si tel ou tel autre déchet « a cessé d'être un déchet » : dans ce cas, elle ne peut être admise ;

2° soit la disposition à l'examen entend permettre au Gouvernement de déléguer à l'un de ses membres, le pouvoir de décider si tel ou tel autre déchet « a cessé d'être un déchet » : dans ce cas, cette disposition est inutile ; par ailleurs, il n'appartient pas au législateur wallon de rappeler une règle qui figure déjà à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Que ce soit dans l'une où l'autre hypothèse, la disposition ici concernée sera omise.

Article 23

La disposition à l'examen habilite le Gouvernement à fixer la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet de décret.

Si une telle disposition se conçoit en partie dès lors que l'article 82 de la directive 2010/75/UE organise un régime transitoire complexe, avec des échéances diverses situées à moyen ou plus long terme³, par contre, il convient que les dispositions de l'avant-projet qui ont pour objet de transposer des dispositions de la directive dont le délai de transposition a expiré le 7 janvier 2013, conformément à l'article 80 de la directive 2010/75/UE, entrent en vigueur sans tarder.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

³ Comme, par exemple, le 7 janvier 2014 (art. 82, paragraphe 1^{er}), le 7 juillet 2015 (art. 82, paragraphe 2) ou le 31 décembre 2015 (art. 82, paragraphe 5, a).