



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 54.382/4
du 25 novembre 2013

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les conditions sectorielles relatives à certaines activités générant des conséquences importantes pour l'environnement et modifiant diverses dispositions en ce qui concerne notamment les émissions industrielles'

Le 29 octobre 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les conditions sectorielles relatives à certaines activités générant des conséquences importantes pour l'environnement et modifiant diverses dispositions en ce qui concerne notamment les émissions industrielles'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 25 novembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, 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 novembre 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 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon l'article 8 du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement', les conditions sectorielles 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.

2. Les articles 8, 10 et 16 du projet confèrent au fonctionnaire chargé de la surveillance des pouvoirs de décisions – essentiellement d'approbation – s'agissant de l'adoption du plan interne de surveillance des obligations environnementales établi par l'exploitant, des mesures d'exécution de ce plan, et des obligations de rapportage imposées à l'exploitant.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a souvent rappelé, le décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement' ne comporte pas, sauf exception expresse, de disposition conférant un pouvoir de décision propre (comme par exemple, un pouvoir d'approbation) à une autorité autre que l'autorité compétente pour délivrer le permis d'environnement ou le permis mixte, pas plus qu'il n'autorise le Gouvernement à conférer un tel pouvoir à une autre autorité dans le cadre de conditions sectorielles¹⁻².

¹ En ce sens, voir notamment l'avis 42.710/4 donné le 30 mai 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007 'déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives aux installations fixes de production de froid ou de chaleur mettant en œuvre un cycle frigorifique', l'avis 43.380/2/V donné le 9 août 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 novembre 2007 'déterminant les conditions intégrales relatives aux installations de distribution d'hydrocarbures liquides dont le point d'éclair est supérieur à 55 °C et inférieur ou égal à 100 °C, pour véhicules à moteur, à des fins commerciales autres que la vente au public, telles que la distribution d'hydrocarbures destinée à l'alimentation d'un parc de véhicules en gestion propre ou pour compte propre, comportant deux pistolets maximum et pour autant que la capacité de stockage du dépôt d'hydrocarbures soit supérieure ou égale à 3000 litres et inférieure à 25000 litres', l'avis 44.353/4 donné le 9 juin 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 septembre 2008 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux cabines de peinture', ainsi que l'avis 48.098 donné le 17 mai 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 octobre 2010 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 portant conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique, l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 mars 2004 interdisant la mise en centre d'enfouissement technique de certains déchets, 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 et 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 aussi, plus récemment, l'avis 51.775/2/V donné le 20 août 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2013 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux bassins de natation couverts et ouverts utilisés à un titre autre que purement privatif dans le cadre du cercle

Les modifications apportées au décret du 11 mars 1999 par le récent décret du 24 octobre 2013 ne modifient pas ce constat, s'agissant en tout cas des pouvoirs conférés au fonctionnaire chargé de la surveillance par les articles 8, 10 et 16 du projet.

Ces dispositions seront revues en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Aux alinéas 1^{er} et 2, il convient de mentionner toutes les modifications en vigueur subies par les dispositions énumérées, ainsi que celles prévues par le décret du 24 octobre 2013 modifiant divers décrets notamment en ce qui concerne les émissions industrielles, décret dont l'arrêté en projet entend fixer l'entrée en vigueur.
2. À l'alinéa 7, il y a lieu de mentionner le numéro de l'avis donné par la section de législation du Conseil d'État.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

La disposition à l'examen doit être complétée afin de mentionner que le texte en projet a également pour objet d'assurer la transposition partielle de la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 'établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant le

familial lorsque la surface est supérieure à 100 m² et la profondeur supérieure à 40 cm', l'avis 51.776/2/V donné le même jour sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2013 'déterminant les conditions intégrales relatives aux bassins de natation couverts et ouverts utilisés à un titre autre que purement privatif dans le cadre du cercle familial lorsque la surface est inférieure ou égale à 100 m² ou la profondeur inférieure ou égale à 40 cm, utilisant exclusivement le chlore comme procédé de désinfection de l'eau', l'avis 51.777/2/V donné le même jour également sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2013 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux bassins de natation couverts et ouverts utilisés à un titre autre que purement privatif dans le cadre du cercle familial, lorsque la surface est inférieure ou égale à 100 m² ou la profondeur inférieure ou égale à 40 cm utilisant un procédé de désinfection autre que le chlore ou en combinaison avec du chlore', ainsi que l'avis 51.849/4 donné le 26 septembre 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2012 déterminant les conditions sectorielles relatives aux établissements se livrant à une activité entraînant des émissions de gaz à effet de serre'.

² Les modifications apportées au décret du 11 mars 1999 par le récent décret du 24 octobre 2013 ne modifie pas ce constat, s'agissant en tout cas des pouvoirs conférés au fonctionnaire chargé de la surveillance par les articles 8, 10 et 16 du projet.

directive 96/61/CE du Conseil', telle que modifiée par la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009³.

Article 4

La méconnaissance des conditions sectorielles fixées par l'arrêté en projet 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 l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, qui impose à l'exploitant de prévoir, dans son plan de prévention, les mesures qu'il programme « dans le respect de la politique régionale de gestion des déchets » ; la référence ainsi faite à la notion de « politique », notion qui dépasse largement celle, précise, de « normes législatives et réglementaires contraignantes », est ainsi particulièrement large, avec un contour mal défini ;

Cette disposition doit être complétée et précisée afin de satisfaire aux exigences des normes internationales et internes précitées.

Article 16

La section de législation n'aperçoit pas la portée des termes « Lorsqu'une auto-surveillance est requise » employés à l'article 16 du projet : il résulte en effet de l'article 5 du projet que l'exploitant est dans tous les cas tenu d'adopter un « plan interne de surveillance ».

Le texte en projet sera revu afin de faire apparaître clairement l'intention de son auteur.

Article 20

1. À l'article R.19, 2°, en projet, il convient de remplacer les mots « à l'article 20 » par les mots « à l'article 19 ».

³ Le texte en projet a en effet notamment pour objet de transposer, à travers son annexe 2, les articles 4 et 5 et l'annexe I de la directive 2003/87/CE, telles que modifiés ou remplacés par la directive 2009/29/CE.

2. L'article R.19, 3°, tel qu'il est rédigé entend visiblement faire écho à l'article 38 du décret du 11 mars 1999 tel que rétabli par le décret du 24 octobre 2013. Or, cette disposition décrétaie prévoit la confidentialité « des données soustraites à l'enquête publique conformément à l'article D-29-15 du livre 1^{er} du Code de l'environnement », ce que l'arrêté en projet ne prévoit pas.

L'article R.19, 3°, sera revu en conséquence.

3. La section de législation se demande quelle est la disposition qui est appelée à transposer l'article 23, paragraphe 6, alinéa 2, deuxième phrase, de la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 'relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution (refonte))'. L'auteur du projet veillera à s'assurer de la transposition effective de cette disposition.

Article 23

À l'article 19, § 5, alinéa 1^{er}, 4°, en projet, il y a lieu d'omettre les mots « conformément à l'article 76^{ter} du décret ».

La même observation vaut l'article 46, § 5, alinéa 1^{er}, 4°, en projet (article 25 du projet).

Article 26

Les articles 90 et 91 en projet sont dépourvus de fondement juridique. En effet, en vertu de l'article 61, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999, le seul pouvoir dont dispose le Gouvernement est celui d'établir un plan d'inspection environnementale au niveau régional et de désigner les activités et installations couvertes par ce plan.

Les dispositions seront donc omises.

Article 27

1. Dans son avis 41.886/4 donné le 9 janvier 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 février 2007 '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', la section de législation a observé que des dispositions réglant la procédure de réexamen des permis d'environnement devait être omises du projet qui lui était soumis pour avis, et ce, pour les motifs suivants :

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

‘Le Gouvernement peut préciser [⁴] 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 [⁵], 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 ».

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, à l’égard de l’article 97bis, §§ 3, 4 et 6, en projet dans la mesure où ces paragraphes fixent des règles qui dépassent l’énumération des cas dans lesquels un réexamen des conditions d’exploitation doit avoir lieu, ainsi que la périodicité de ce réexamen.

À cet égard, il y a néanmoins lieu de relever que, dans la mesure où ces paragraphes imposent des obligations aux exploitants, ils pourraient, en étant revus afin d’être rédigés de manière appropriée être conçus comme constituant des conditions sectorielles. À ce titre, ils pourraient alors être insérés dans le titre 2 du projet.

Les paragraphes 3, 4 et 6, en projet seront revus à la lumière de ces observations.

Article 46

À l’article 46, § 3, il y a lieu de préciser la date du décret visé, à savoir le 24 octobre 2013.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁴ Les mots « peut préciser » ont été remplacés par le mot « précise », par le décret du 22 novembre 2007.

⁵ Les mots « le cas échéant » ont été supprimés par le décret du 22 novembre 2007.