



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.716/2/V

du 4 août 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les conditions intégrales relatives aux unités de ravitaillement destinées à l'alimentation [en] gaz naturel comprimé de réservoir de véhicules à moteur'

Le 1^{er} juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*), jusqu'au 17 août 2016, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les conditions intégrales relatives aux unités de ravitaillement destinées à l'alimentation [en] gaz naturel comprimé de réservoir de véhicules à moteur'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 4 août 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 août 2016.

*

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

La délibération du Gouvernement wallon du 30 juin 2016 qui adopte le texte en projet en première lecture, charge par ailleurs le Ministre de l'Environnement de communiquer le projet d'arrêté à la Commission européenne « conformément à l'article 8 de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information ».

Le préambule du texte en projet comporte pour sa part un considérant, rédigé comme suit :

« Considérant que le présent arrêté a été communiqué à la Commission européenne en date du ... conformément à l'article 8 de la Directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information; que la Commission européenne n'a pas fait d'observation sur le présent arrêté ; »

Ces éléments appellent les observations suivantes.

1. La directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information' a été abrogée et remplacée par la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (texte codifié)', laquelle est entrée en vigueur, selon son article 11, le vingtième jour suivant celui de sa publication au Journal Officiel de l'Union européenne, soit le 7 octobre 2015 ¹.

C'est donc désormais à cette directive (UE) 2015/1535 qu'il convient d'avoir égard, et plus spécialement à son article 5, qui constitue le pendant de l'article 8 de la directive 98/34/CE désormais abrogée.

¹ Cette directive a en effet été publiée au Journal officiel le 17 septembre 2015.

2. Le préambule de l'arrêté en projet, ainsi que son dispositif, seront le cas échéant revus aux fins de prendre en considération les suites qui auront été réservées à la notification effectuée par l'auteur du projet auprès de la Commission européenne.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement',

« Les conditions intégrales consistent en un ensemble de prescriptions visant à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, danger ou inconvénient que l'installation ou l'activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement ».

Comme indiqué lors des travaux préparatoires du décret², les conditions intégrales sont ainsi conçues comme « un ensemble complet de prescriptions appréhendant tous les aspects des nuisances susceptibles d'être causées » par l'installation ou l'activité dont il s'agit.

En d'autres termes, la notion de condition intégrale « est fondée sur l'idée qu'il est possible d'appréhender a priori et in abstracto, toutes les nuisances liées à certaines installations ou activités »³.

Il convient de relever que le décret-programme du 3 février 2005 'de relance économique et de simplification administrative' a modifié l'article 3, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 en ce que désormais, le Gouvernement n'est plus tenu d'adopter des conditions intégrales pour les installations ou activités de classe 3, soumises au régime de déclaration, mais dispose à cet égard d'une simple faculté.

Par ailleurs, selon l'article 14, § 5, du décret du 11 mars 1999, tel qu'il a été également modifié par le décret-programme du 3 février 2005, ce n'est que « lorsque les conditions intégrales ne sont pas prescrites et que les mesures prises par l'exploitant en vertu de l'article 58, § 2, 1^o, du décret sont insuffisantes pour limiter les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement », que l'autorité compétente peut prescrire des conditions complémentaires d'exploitation après réception de la déclaration.

² *Doc. parl.*, Parl. wall., 1997-1998, n° 392/1, p. 2, et n° 392/169, p. 5.

³ M. PÂQUES, « Les conditions d'octroi du permis d'environnement », in *Le décret wallon relatif au permis d'environnement*, Actes du colloque interuniversitaire organisé les 18 et 19 novembre 1999 par les facultés de droit des Universités de Bruxelles, Liège et Louvain et des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruylant, 2000, p. 117.

La modification ainsi apportée à l'article 14 précité par le décret-programme du 3 février 2005 est, selon les travaux préparatoires de ce décret, justifiée comme suit :

« L'expérience a montré que l'établissement des mesures particulières par les communes se justifiait lorsque l'installation était couverte par des conditions générales. Par contre, lorsque des conditions intégrales destinées à rencontrer tous les aspects de l'installation existent, de telles mesures s'avèrent superflues et lourdes »⁴.

Par conséquent, si les modifications apportées au décret du 11 mars 1999 par le décret-programme du 3 février 2005 ont pour conséquence que, à la différence de ce que prévoyait initialement le décret du 11 mars 1999, le Gouvernement n'est plus tenu, mais dispose de la faculté, d'adopter des conditions intégrales, il n'en demeure pas moins que, lorsqu'il adopte pareilles conditions, celles-ci doivent, comme sous l'empire de la législation antérieure, constituer un ensemble complet de prescriptions appréhendant tous les aspects des nuisances, des dangers ou des inconvénients que les installations ou activités concernées sont susceptibles de causer à l'homme ou à l'environnement⁵.

Il appartient au Gouvernement de s'assurer que tel est le cas en l'espèce⁶.

2. Selon l'article 8 du décret du 11 mars 1999, les conditions intégrales 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.

3. Certaines dispositions de l'arrêté en projet sont rédigées de sorte qu'elles s'adressent ou paraissent s'adresser directement, non pas uniquement aux exploitants des installations concernées, mais également ou uniquement à des tiers, utilisateurs ou clients de ces installations, à qui elles entendent imposer certaines obligations.

Il en va ainsi de l'article 7, de l'article 9, alinéa 1^{er}, de l'article 10 et de l'article 11, alinéa 2, du texte en projet.

Or, des conditions sectorielles ou intégrales ne peuvent avoir un tel objet, dès lors que leurs destinataires sont les exploitants des installations classées et qu'elles ont pour objet de régir l'exploitation de ces installations.

⁴ *Doc. parl.*, Parl. wall., 2004-2005, n° 74/1, p. 35.

⁵ Et ce, le cas échéant, en combinant ces prescriptions avec des conditions générales ou sectorielles applicables aux installations ou activités concernées. En effet, comme le fait apparaître, notamment, l'article 58, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, l'exploitant d'un établissement soumis à des conditions intégrales doit aussi respecter les conditions générales ou sectorielles applicables à cet établissement; pour déterminer si toute forme de nuisance, de danger ou d'inconvénient qu'une installation ou une activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement est effectivement évitée ou limitée au sens de l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret, il convient donc de prendre en compte l'ensemble que constituent, d'une part, les conditions générales ou sectorielles applicables et, d'autre part, les conditions intégrales envisagées (lire, sur ce point, M. PÂQUES, *op. cit.*, pp. 144 et 145).

⁶ Voir notamment, en ce sens, l'avis 46.459/4 donné le 6 mai 2009 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2010 'déterminant les conditions intégrales relatives aux frateries permanentes'.

Le texte en projet ne peut donc imposer des obligations à des personnes autres que l'exploitant, et notamment pas à ses utilisateurs ou clients.

En revanche, rien ne s'oppose à ce que le texte en projet soit rédigé de sorte qu'il impose aux exploitants visés de veiller à ce que les utilisateurs ou clients de leurs installations respectent les interdictions prévues par le texte en projet.

Les dispositions concernées seront revues à la lumière de cette observation⁷.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le rapport mentionné à l'alinéa 2 figure dans la note au Gouvernement établie en vue de l'adoption du projet en première lecture, le 30 juin 2016.

L'alinéa 2 sera complété par la mention de cette date.

2. Concernant le considérant, celui-ci figurera au préambule sous la forme d'un visa, et non d'un considérant. Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation relative aux formalités préalables ci-avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre LIÉNARDY

⁷ Pour une observation similaire concernant des conditions sectorielles, voir l'avis 55.430/4 donné le 26 mars 2014 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 avril 2014 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de biométhanisation visées par la rubrique 90.23.15 et 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' (observation particulière sous l'article 31).