CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 63.554/4
du 20 juin 2018

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 le décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols'

‡LW-CAGSOBDAF-GDFFEQW‡

Le 22 mai 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, 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 le décret du 1er mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 juin 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Florence PIRET, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juin 2018.

*

‡LW-CAGSOBDAF-GDFFEQW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Au vu de la très grande abondance des dossiers actuellement soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'État, il n'a pas été possible de procéder à un examen exhaustif du projet, même limité aux trois points indiqués dans l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

Le présent avis s'est donc limité à l'examen de quelques questions particulièrement importantes, d'ordre général ou particulier.

Il va de soi que, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, il ne peut rien être déduit du silence gardé dans le présent avis sur certaines dispositions ou certaines questions.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Aux alinéas 1er et 2, il n'y a pas lieu de citer, comme fondement juridique, les articles 5, 13, 14, 18 et 47 du décret 'des mines' du 7 juillet 1988 et l'article 13, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement'. Ces dispositions ne contiennent aucune habilitation particulière qui serait mise en œuvre par le projet.

2. L'annexe 6 du décret du 1er mars 2018 'relatif à la gestion et à l'assainissement des sols' doit être visée puisqu'elle est abrogée par l'article 12 du projet.

3. L'alinéa 6 relatif à l'avis du Conseil d'État doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis n° 63.554/4 du Conseil d'État donné le 20 juin 2018, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » [1].

[1] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

‡LW-CAGSOBDAF-GDFFEQW‡

4. À l'alinéa 17, il faut remplacer les termes « du présent arrêté » par les mots « de l'arrêté précité ».

5. À l'alinéa 21, il convient de remplacer les articles « 85 à 87 » du décret du 1er mars 2018 par les articles « 104 à 108 » du même décret.

DISPOSITIF

Article 4

Comme la section de législation l'a souvent rappelé, l'article 23 de la Constitution impose l'obligation, aux autorités publiques, qu'il s'agisse du législateur ou du pouvoir exécutif, de garantir aux personnes le droit à la protection d'un environnement sain. Cette disposition implique notamment, à ce titre, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce qu'un texte réduise sensiblement le niveau de protection de l'environnement offert par la réglementation applicable sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général [2].

En l'espèce, le texte en projet entend « revoir intrinsèquement » la liste des « installations et activités présentant un risque pour le sol », au sens de l'article 2, 33°, du décret du 1er mars 2018. Cette liste figure à l'annexe III du décret du 5 décembre 2008 'relatif à la gestion des sols' qui sera abrogé, le 1er janvier 2019, au moment de l'entrée en vigueur du décret du 1er mars 2018. La teneur de l'annexe III est reprise à l'annexe 6 du décret du 1er mars 2018. Cette annexe 6 devait entrer en vigueur le 1er janvier 2019 mais sera immédiatement abrogée, par l'effet des articles 12 et 14 de l'arrêté en projet.

Concrètement, la « liste des installations et activités présentant un risque pour les sols » est, par l'effet des dispositions du projet, incluse dans le même instrument que les listes des installations et activités classées et des projets soumis de plein droit à la réalisation d'une étude d'incidences sur l'environnement, reprises à l'annexe I de l'arrêté du 4 juillet 2002 'arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées'.

La question de pose de savoir si le remplacement de la liste de l'annexe III du décret du 5 décembre 2008 par le texte en projet ne méconnait pas l'article 23 de la Constitution, en ce compris l'obligation de *standstill* rappelée ci-avant.

[2] Voir en ce sens l'avis n° 59.749/2/V donné le 6 septembre 2016 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols'.

‡LW-CAGSOBDAF-GDFFEQW‡

Sur ce point, il convient de constater que la motivation reprise dans le préambule et les commentaires de la note au Gouvernement fournissent un certain nombre d'éléments concrets et objectifs de nature à justifier un éventuel retrait de la 'liste des installations et des activités présentant un risque pour le sol'. Les justifications données ne permettent cependant pas de s'assurer qu'aucune des modifications envisagées ne constituent un recul inadmissible en matière de protection de l'environnement. À cet égard, il serait utile d'établir un tableau de concordance entre, d'une part, les codes et les libellés de l'annexe III du décret du 5 décembre 2008, et d'autre part, les numéros et intitulés des rubriques correspondantes de l'annexe I de l'arrêté du 4 juillet 2002, en justifiant, de manière systématique, les éventuelles modifications qu'opère le texte en projet au regard de l'article 23 de la Constitution.

Par ailleurs, certaines explications fournies ne paraissent pas admissibles. Ainsi, par exemple, un retrait de la liste des installations ou activités présentant un risque pour le sol ne peut être justifié sur la base du seul constat que l'installation ou l'activité envisagée est reprise dans la troisième classe du permis d'environnement. En effet, l'article 24, § 1er, alinéa 1er, 2°, du décret du 1er mars 2018 impose à l'exploitant d'une installation ou d'une activité présentant un risque pour le sol de réaliser une étude d'orientation « au terme du permis ou de la déclaration autorisant l'installation ou l'activité visées ». Le législateur impose donc une étude d'orientation pour les installations et activités de la classe 3 au terme de la déclaration. Exclure une installation ou une activité de la liste de celles qui présentent un risque pour le sol au seul motif qu'elle est répertoriée en classe 3 revient à priver d'effet l'article 24, § 1er, alinéa 1er, 2°, précité. Une telle prise de position excède l'habilitation faite au Gouvernement à l'alinéa 2 de la même disposition.

La liste des installations ou activités présentant un risque pour le sol sera réexaminée et, le cas échéant, revue à la lumière de ces observations.

Articles 5 et 6

Ces dispositions modifient l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 en supprimant dans un certain nombre d'hypothèses l'obligation de soumettre des demandes de permis à l'avis de la Direction de la Protection des sols du Département des sols et des Déchets de la DGO3 (DPS) et de Direction des Risques Industriels Géologiques et Miniers (DRIGM). Ce faisant, le projet d'arrêté est susceptible de méconnaitre l'article 23 de la Constitution, en ce compris obligation de *standstill* rappelée ci-avant [3].

[3] Voir en ce sens l'avis n° 52.959 donné le 27 mars 2013 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon 11 juillet 2013 'modifiant le Livre Ier du Code de l'Environnement, l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures 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', http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52959.pdf.

‡LW-CAGSOBDAF-GDFFEQW‡

L'auteur du projet indique, dans la motivation du préambule et dans la note au Gouvernement, les raisons qui le conduisent à supprimer la consultation obligatoire de la DPS pour 80 des 91 rubriques ainsi que de la DRIGM pour deux rubriques de l'annexe I de l'arrêté du 4 juillet 2002. Ces justifications apparaissent, pour la plupart d'entre elles, à priori, non déraisonnables.

Il faut cependant relever que, pour les rubriques 90.13 et 90.14, l'arrêté du 6 novembre 2008 [4] auquel se réfère le préambule a été remplacé par un arrêté du 1er décembre 2016 [5], sauf pour les articles 5 et 6 qui restent d'application jusqu'au 31 décembre 2018 [6]. L'auteur du projet doit exercer son pouvoir d'appréciation s'agissant de supprimer la consultation obligatoire de la DPS à la lumière des conditions sectorielles et intégrales prévues par l'arrêté du 1er décembre 2016.

Dans un même ordre d'idées, pour la rubrique 50.50.03, le Gouvernement ne peut, dans la motivation du préambule, fonder la décision de supprimer la consultation obligatoire de la DPS sur le motif que l'arrêté du gouvernement wallon du 4 mars 1999 'modifiant le titre III du règlement général pour la protection du travail en insérant des mesures spéciales applicables à l'implantation et l'exploitation des stations-service' définit les faits générateurs en matière d'investigations et d'assainissement des sols de stations-services et que les articles 112 à 121 du décret du 1er mars 2018 consolident ces éléments générateurs ainsi que les modalités de réalisation des investigations. En effet, d'une part, l'article 109 du décret du 1er mars 2018, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2019 [7], abroge les dispositions du titre III du règlement général pour la protection du travail qui déterminent les faits générateurs précités. D'autre part, les 112 à 121 du décret du 1er mars 2018 instaurent des régimes transitoires qui cesseront, en toute hypothèse, d'être en vigueur le 1er janvier 2019 [8].

Les motifs du préambule seront revus à la lumière de ces observations.

[4] Arrêté du Gouvernement wallon du 6 novembre 2008 'fixant les conditions sectorielles relatives aux stations d'épuration individuelle et aux systèmes d'épuration individuelle installés en dérogation de l'obligation de raccordement à l'égout'.

[5] Arrêté du Gouvernement wallon du 1er décembre 2016 'fixant les conditions intégrales et sectorielles relatives aux systèmes d'épuration individuelle et abrogeant les arrêtés du Gouvernement wallon du 25 septembre 2008 fixant les conditions intégrales relatives aux unités d'épuration individuelle et aux installations d'épuration individuelle et du 6 novembre 2008 fixant les conditions sectorielles relatives aux stations d'épuration individuelle et aux systèmes d'épuration individuelle installés en dérogation de l'obligation de raccordement à l'égout'.

[6] Article 15 de l'arrêté du 1er décembre 2016.

[7] Article 127, § 1er, du décret du 1er mars 2018.

[8] Article 121 du décret du 1er mars 2018.

‡LW-CAGSOBDAF-GDFFEQW‡

Articles 7 à 11

Aux rubriques 10.90.01, 10.90.02, 13.10.01, 13.10.02, 13.20.01 et 13.20.02 de l'annexe I de l'arrêté du 4 juillet 2002, la consultation obligatoire de la DESO ou de la DRIGM est supprimée par l'article 7 du projet, sans que le dossier administratif ne contienne la moindre justification, ce qui pose question au regard de l'article 23 de la Constitution.

Interrogé à ce propos, le fonctionnaire délégué a indiqué qu'il s'agissait d'un oubli et que le texte du projet serait corrigé avant d'être soumis au Gouvernement pour adoption définitive.

Conformément à l'article 2, 33°, du décret du 1er mars 2018 [9], les « installations ou activités présentant un risque pour le sol » visent des installations ou activités « classées ». Il importe donc de s'assurer que chaque installation ou activité listée, par le présent projet, comme présentant un risque de pollution pour le sol fasse l'objet d'un classement (classes 1, 2 ou 3), conformément à l'article 3 du décret du 11 mars 1999.

Tel n'est pas le cas, par exemple, des installations ou activités visées à la rubrique 10.90.03.01. Si l'article 4 du projet insère une croix dans la colonne « Risque pour le sol » pour les installations ou activités de cette rubrique, ces dernières ne sont répertoriées dans aucune des trois classes. Le défaut de classement est d'autant plus surprenant que l'article 8 du projet soumet à permis d'environnement les installations ou activités du même type qui ont une capacité de production inférieure (nouvelle rubrique 10.90.03.04 créée par l'arrêté en projet). Interrogé à ce propos, le fonctionnaire délégué a indiqué qu'il s'agissait d'un oubli.

Toujours à titre d'exemple, l'arrêté en projet ne prévoit pas de classement pour les installations ou activités des rubriques 13.10.03.01 et 13.20.03.02, alors qu'elles sont reprises dans la liste de l'article 4 du projet comme présentant un risque pour le sol. À nouveau, le fonctionnaire délégué a fait savoir qu'il s'agissait d'un oubli.

La même observation vaut pour les nouvelles rubriques 60.15.01 et 60.15.02 créées par l'article 11 de l'arrêté en projet. Les installations et activités de ces rubriques ne font l'objet d'aucun classement, alors qu'elles présentent un risque de pollution pour le sol et donc un danger pour l'environnement, au sens de l'article 3 du décret du 11 mars 1999. Conformément à l'article 2, 33°, du décret du 1er mars 2018, les installations et activités concernées devraient être « classées ».

De manière générale, l'auteur du projet doit vérifier, pour chacune des rubriques qu'il crée, si les installations ou activités visées doivent être soumises à une évaluation des incidences sur l'environnement, conformément aux dispositions de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant

[9] L'article 2, 33°, du décret du 1er mars 2018 définit les « installations ou activités présentant un risque pour le sol » comme il suit : « installations ou activités classées considérées comme ayant un impact environnemental sur le sol pouvant engendrer une pollution ».

‡LW-CAGSOBDAF-GDFFEQW‡

l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' et des articles D.62 et suivants du livre I[er] du Code de l'environnement.

Par ailleurs, conformément à l'article 3, alinéa 4, seconde phrase, du décret du 11 mars 1999, toute modification de la liste et du choix de la classe des installations et activités doit être motivée formellement dans le préambule de l'arrêté.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE Martine BAGUET

‡LW-CAGSOBDAF-GDFFEQW‡