



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.872/4
du 24 septembre 2018

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de distribution de carburants destinées à l'alimentation en carburant alternatif gazeux de réservoir de véhicules à moteur, lorsqu'il s'agit de gaz naturel liquéfié et modifiant divers arrêtés du Gouvernement wallon relatifs au permis d'environnement'

Le 9 juillet 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 prorogé de plein droit ^{*} et prorogé jusqu'au 28 septembre 2018 ^{*}, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de distribution de carburants destinées à l'alimentation en carburant alternatif gazeux de réservoir de véhicules à moteur, lorsqu'il s'agit de gaz naturel liquéfié et modifiant divers arrêtés du Gouvernement wallon relatifs au permis d'environnement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 septembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 septembre 2018.

^{*} Par courriel du 17 juillet 2018.

*

^{*} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 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 '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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement' impose aux États membres l'obligation de soumettre à une évaluation environnementale comprenant les divers éléments qu'elle fixe certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Selon l'article 2, a), de la directive, la notion de « plans et programmes » se définit ainsi :

« les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications :

- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
- exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».

L'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive détermine dans les termes suivants le champ d'application de l'obligation d'effectuer une évaluation environnementale :

« 2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :

a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE¹ pourra être autorisée à l'avenir ; ou

b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.

3. Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation

¹ Lire, actuellement : la directive 2011/92/UE.

environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

4. Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

5. Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. À cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive ».

Dans un arrêt du 27 octobre 2016 ², la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que « la notion de 'plans et programmes' se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ». Elle a aussi relevé qu'« il ressort du libellé même de l'article 2, sous a), premier tiret, de cette directive [...] que la notion de 'plans et programmes' peut recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire ».

La Cour de justice de l'Union européenne a confirmé cette jurisprudence dans deux arrêts du 7 juin 2018 ³. Ces arrêts précisent que « la notion d'« ensemble significatif de critères et de modalités » doit être entendue de manière qualitative et non pas quantitative ». Ils relèvent à cet égard qu'

« [e]n effet, il y a lieu d'éviter de possibles stratégies de contournement des obligations énoncées par la directive [...] pouvant se matérialiser par une fragmentation des mesures, réduisant ainsi l'effet utile de cette directive ».

En l'espèce, il n'est pas contestable que le projet d'arrêté contient un ensemble significatif de dispositions tendant à fixer les conditions d'exploitation d'installations et d'activités qui, au moins pour certaines d'entre elles, sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement. Il relève donc de la notion de « plans et programmes » au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne. Partant, il doit se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE.

² C.J., arrêt *d'Oultremont e.a. c. Région wallonne*, 27 octobre 2016, C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816.

³ C.J., arrêt *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. c. Région de Bruxelles-Capitale*, 7 juin 2018, C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403 et C.J., arrêt *Thybaut e.a. c. Région wallonne*, 7 juin 2018, C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401.

À cet égard, il y a lieu d'observer qu'en l'état, le droit régional wallon ne contient pas de disposition assurant la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à des réglementations telles que l'arrêté en projet. Il conviendrait donc, avant toutes choses, d'adopter des dispositions à cette fin ⁴.

2. En adoptant le projet d'arrêté en première lecture, le Gouvernement a, le 5 juillet 2018, décidé de notifier celui-ci à la Commission européenne en application de 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'.

Il ressort des explications du délégué du Ministre que cette notification a eu lieu et que la procédure prévue par la directive (UE) 2015/1535 est toujours en cours actuellement.

3. Si le Gouvernement décidait, pour donner suite à des observations ou des suggestions formulées lors de l'accomplissement des formalités qui viennent d'être indiquées, d'apporter au projet d'arrêté des modifications indépendantes des observations ou des modifications formulées par la section de législation, celle-ci devrait être saisie à nouveau du dossier en vue de donner un avis sur les dispositions ainsi modifiées.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon l'article 8 du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement', les conditions générales ou sectorielles que le Gouvernement arrête sur la base de ce décret 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. Dans plusieurs de ses dispositions, le projet d'arrêté rend applicables des normes ISO/CEI, EN ISO ou NBN EN.

Il est ainsi fait référence à des normes qui n'ont pas été publiées conformément à l'article 190 de la Constitution et à l'article 84, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', et qui ne sont dès lors pas contraignantes pour tous. Si la référence à ces normes est maintenue, il conviendra de veiller à ce que ces dernières soient accessibles et identifiables.

⁴ Pour une observation analogue, voir, en particulier, l'avis n° 60.146/4 donné le 30 novembre 2016 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 'formant la partie réglementaire du Code du développement territorial'. La section de législation s'est également prononcée plus récemment dans le même sens dans l'avis n° 63.928/2/V donné le 6 août 2018 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'remplaçant l'annexe 1^{re} du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols'.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 6

Compte tenu des explications du délégué du Ministre, le projet d'arrêté exprimerait plus adéquatement l'intention de son auteur si la seconde phrase de l'alinéa 1^{er} et les alinéas 2 et 3 étaient regroupés pour former ensemble l'alinéa 2 de l'article à l'examen.

Article 10

À l'alinéa 4, 9°, il convient de renvoyer à l'article 37, et non à l'article 36.

Article 26

Il résulte des explications du délégué du Ministre que, compte tenu de ce que prévoient déjà les alinéas 1^{er}, 2 et 4 du paragraphe 2, les dispositions figurant dans l'alinéa 3 du même paragraphe ne sont pas nécessaires.

En conséquence, l'alinéa 3 du paragraphe 2 sera omis.

Articles 46 et 47

Les articles à l'examen font état à plusieurs reprises de la « mise en sécurité » de l'installation.

Le texte doit préciser ce qui est exactement visé par là.

Articles 49 et 50

Dans l'article 49, alinéa 1^{er}, 2°, et dans l'article 50, il convient de renvoyer aux articles 47 et 48, et non aux articles 46 et 47.

Article 51

1. En faisant état de lieux « où des personnes séjournent habituellement », la définition de l'expression « locaux habités » que procure l'article à l'examen désigne de manière suffisamment claire les catégories de lieux qui sont visées.

Aussi, il est inutile, et il pourrait être source de difficulté, de donner une liste purement exemplative de lieux, autres que des lieux de résidence, dans lesquels des personnes séjournent habituellement.

Au bénéfice de cette observation, il est suggéré de définir l'expression « locaux habités » comme suit :

« – locaux habités : des locaux qui sont utilisés comme lieux de résidence ou tous autres locaux dans lesquels des personnes séjournent habituellement ».

2. En ce qui concerne l'expression « locaux valablement autorisés à la date du permis ou de la déclaration », il est suggéré de la définir comme suit :

« – locaux valablement autorisés à la date du permis ou de la déclaration : locaux qui, à la date de l'octroi du permis d'environnement ou du permis unique ou à la date de la déclaration, étaient ou sont conformes aux prescriptions applicables en vertu des dispositions relatives à l'aménagement du territoire et à l'urbanisme ».

Articles 53 et 54, et annexes 1 et 2

1. Dans les dispositions formant actuellement le dernier alinéa de l'article 2 et le dernier alinéa de l'article 30 de l'arrêté 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', il convient aussi de supprimer les mots « lorsqu'il s'agit de gaz naturel comprimé », qui n'ont plus de raison d'être.

Ces mêmes mots seront également omis dans le premier alinéa de l'annexe appelée à remplacer l'annexe XXXIV de l'arrêté du 4 juillet 2002.

2. Dans l'alinéa nouveau par lequel il est envisagé de compléter l'article 2 et l'article 30 de l'arrêté du 4 juillet 2002, les mots « lorsqu'il s'agit de gaz naturel liquéfié » n'ont pas de raison d'être et doivent être omis.

Ces mêmes mots seront également omis dans le premier alinéa de l'annexe appelée à former l'annexe XXXV de l'arrêté du 4 juillet 2002.

3. En outre, dans l'alinéa nouveau par lequel il est envisagé de compléter l'article 2 et l'article 30 de l'arrêté du 4 juillet 2002, il faut renvoyer à l'annexe XXXV, et non pas à l'annexe XXXIV.

Article 57

1. La disposition à l'examen inclut, dans le texte par lequel elle envisage de remplacer la rubrique 50.50.04.01 de 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', une colonne intitulée « Risque Sol ».

Elle anticipe ainsi sur l'adoption d'un 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 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols' sur le projet duquel la section de législation a donné le 20 juin 2018 l'avis n° 63.554/4 et tendant à insérer une colonne « Risque pour le sol » dans l'annexe I de l'arrêté du 4 juillet 2002.

À ce jour, cet arrêté n'a pas été publié au *Moniteur belge*.

Il va de soi que l'adoption de cet arrêté est un préalable à l'inclusion de la colonne « Risque pour le sol » dans le texte par lequel il est envisagé de remplacer la rubrique 50.50.04.01 de l'annexe I de l'arrêté du 4 juillet 2002⁵. En outre, en tant qu'elle inclut cette colonne, la disposition à l'examen ne pourra entrer en vigueur avant que les dispositions pertinentes de l'arrêté du Gouvernement wallon dont le projet a fait l'objet de l'avis n° 63.554/4 n'entrent elles-mêmes en vigueur⁶.

Le Gouvernement veillera à tenir compte de cette observation.

2. Le texte énumérera de manière exhaustive tous les types de carburants alternatifs gazeux que les auteurs du projet d'arrêté entendent soumettre à la rubrique 50.50.04.01.

Article 60

Il résulte des explications du délégué du Ministre que la mention de l'article 52 doit être remplacée par celle de l'article 53.

⁵ À propos de ce dernier arrêté, il convient aussi de noter que le projet d'arrêté sur lequel a été donné l'avis n° 63.554/4 contient une disposition visant à en remplacer l'intitulé : cet arrêté deviendrait désormais l'arrêté du gouvernement wallon du 4 juillet 2002 'arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées et des installations ou des activités présentant un risque pour le sol'.

⁶ Cette entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2019 (article 14 du projet d'arrêté sur lequel a été donné l'avis n° 63.554/4).

Le texte sera corrigé en conséquence.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET