CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.531/4
du 23 octobre 2023

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'obligation de notification périodique de données environnementales 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 et l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2007 relatif à l'obligation de notification périodique de données environnementales et modifiant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets dangereux, l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux huiles usagées, l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 janvier 2006 relatif à la vérification des déclarations des émissions de gaz à effet de serre spécifiés et l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et aux diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement'

‡LW-CEKXLADEA-HEFDBMW‡

Le 22 septembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif à l'obligation de notification périodique de données environnementales 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 et l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2007 relatif à l'obligation de notification périodique de données environnementales et modifiant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets dangereux, l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux huiles usagées, l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 janvier 2006 relatif à la vérification des déclarations des émissions de gaz à effet de serre spécifiés et l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et aux diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 23 octobre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Luc CAMBIER et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Julien GAUL, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 octobre 2023.

*

‡LW-CEKXLADEA-HEFDBMW‡

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 GÉNÉRALE

Interrogée sur la portée du projet, la déléguée de la Ministre a expliqué :

> « REIWa [1] est un outil qui vise à permettre aux entreprises de pouvoir déclarer toutes les données qu'elles doivent déclarer en une seule fois et à un seul et même endroit. Certes, certaines données sont relatives au règlement européen E-PRTR [2] mais une grande partie découle également de la directive IED [3] et d'autres instruments européens. Par souci de simplification administrative, il a donc été décidé de tout regrouper en un seul et même texte wallon ».

Il résulte de ces explications, ainsi que d'une comparaison entre le projet et le règlement (CE) n° 166/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 'concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil', que le projet reproduit des obligations issues du règlement (CE) n° 166/2006 [4].

Il convient de rappeler que conformément à l'article 288, alinéa 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, un règlement est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre.

[1] À savoir, le « registre des émissions industrielles wallonnes ».

[2] À savoir, le règlement (CE) n° 166/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 'concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil'.

[3] À savoir, 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)'.

[4] Voir, en particulier, l'obligation de notification à charge des exploitants qui figure à l'article 5 de ce règlement.

‡LW-CEKXLADEA-HEFDBMW‡

Sauf lorsqu'un règlement confie certaines mesures d'exécution aux États membres ou que le règlement concerné laisse une certaine marge pour prendre pareilles mesures et que les États membres peuvent adopter des mesures d'application de ce règlement s'ils n'entravent pas ainsi son applicabilité directe, s'ils ne dissimulent pas sa nature d'acte de droit de l'Union et s'ils précisent l'exercice de la marge d'appréciation qui leur est conférée par ce règlement tout en restant dans les limites de ses dispositions [5], une telle applicabilité directe signifie qu'il n'est pas nécessaire que les États membres interviennent en vue d'intégrer les dispositions du règlement dans leur ordre juridique interne.

Les dispositions d'un règlement ne doivent en principe pas être transposées dans le droit interne des États membres. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il risque également de semer la confusion quant à la nature juridique de la règle incorporée dans le régime de droit interne et, notamment, en ce qui concerne la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne à connaître de tout litige relatif aux règles définies par le règlement. L'utilisation de ce procédé peut également semer la confusion quant au moment de l'entrée en vigueur de la prescription concernée.

L'intégration de dispositions d'un règlement de l'Union européenne dans un dispositif de droit interne ne peut dès lors être tolérée que dans la mesure où elle est nécessaire à la lisibilité d'éventuelles mesures d'exécution de droit interne, auquel cas un renvoi à la disposition concernée du règlement (« conformément à [ou : sans préjudice de] l'article … du règlement … ») constitue un moyen approprié pour identifier la nature de cette disposition.

Compte tenu de ce qui précède, l'auteur du projet devra confronter l'arrêté en projet au règlement (CE) n° 166/2006 et vérifier quelles dispositions doivent le cas échéant être adaptées dans ce sens [6].

La même conclusion s'impose pour les dispositions du projet qui, le cas échéant, viseraient à reproduire des obligations imposées par d'autres règlements européens.

[5] Auquel cas il y aurait lieu de mentionner le règlement au préambule de l'arrêté avant l'indication du fondement juridique et de faire précéder sa mention du mot « Vu ». Voir, sur ce point, *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandations n[os] 19 et 40.

[6] Voir, pour une observation similaire, l'avis 68.073/1, donné le 20 octobre 2020, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 mars 2021 'relatif à l'obligation de notification périodique de données environnementales pour certaines installations industrielles classées et abrogeant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 novembre 2008 relatif à l'obligation de notification périodique de données environnementales pour certaines installations industrielles classées'.

‡LW-CEKXLADEA-HEFDBMW‡

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

Dans l'intitulé du projet, le mot « abrogeant » sera inséré entre le mot « et » et les mots « l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2007 relatif à l'obligation de notification périodique de données environnementales ».

Dans le même sens, les mots « et abrogatoires » compléteront l'intitulé du chapitre 2 du projet.

PRÉAMBULE

1. L'article 20 de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles' visé à l'alinéa 1er ne constitue pas, comme l'a confirmé la déléguée de la Ministre, le fondement juridique du projet.

L'alinéa 1er sera donc omis.

2. L'article 1er, 23°, du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement' [7] qui, dans la définition qu'il donne de la notion de « donnée environnementale », habilite le Gouvernement à déterminer « toute autre information » que celles relatives « aux émissions et aux transferts hors établissement » devant figurer dans le formulaire visé à l'article 76*ter* du même décret, sera également visé à l'alinéa 2 du préambule à titre de fondement juridique du projet.

3. L'arrêté visé à l'alinéa 5 du préambule ne constitue pas le fondement juridique du projet ni n'est modifié par ce dernier.

L'alinéa 5 sera donc omis.

4. Le visa relatif à l'avis de l'Autorité de protection des données, mentionné à l'alinéa 10, sera placé après le visa relatif au *gender test*.

[7] Cette disposition définit la notion de « donnée environnementale » comme étant « toute information relative aux émissions et aux transferts hors établissement ainsi que toute autre information figurant au formulaire déterminé par le Gouvernement ».

‡LW-CEKXLADEA-HEFDBMW‡

DISPOSITIF

Article 1er nouveau

Dès lors que, comme cela résulte de la note au Gouvernement et des explications de la déléguée de la Ministre, l'arrêté en projet participe à la transposition 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)' [8], il convient de faire référence à cette transposition dans un article 1er nouveau [9].

Le projet sera renuméroté en conséquence.

Article 1er

Les dispositions du décret du 11 mars 1999 invoquées à titre de fondement juridique du projet n'habilitent pas le Gouvernement à déterminer les installations et activités devant s'inscrire dans un plan de prévention des déchets.

Comme en a convenu la déléguée de la Ministre, les mots « et les installations et activités s'inscrivant dans un plan de prévention des déchets en exécution du chapitre VIII du décret fiscal du 22 mars 2007 favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne et portant modification du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes » seront omis.

Article 2

1. L'alinéa 1er entend confier au ministre le soin d'arrêter et de modifier le formulaire de notification périodique de données environnementales.

Dès lors que la compétence d'arrêter un formulaire suppose en principe celle de le modifier, les mots « Il peut également le modifier » sont dépourvus d'utilité et seront donc omis.

2. À l'alinéa 2, 4°, les mots « les listes explicites » seront remplacés, par souci de clarté et comme en a convenu la déléguée de la Ministre, par les mots « la liste des emplacements et des caractéristiques techniques ».

---

[8] Voir, par comparaison, l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2013 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2007 instaurant une obligation de notification périodique de données environnementales, l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juillet 2002 portant conditions sectorielles relatives aux installations et/ou activités consommant des solvants et 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'.

[9] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 94.1.

‡LW-CEKXLADEA-HEFDBMW‡

3.1. L'alinéa 2, 5°, prévoit que les « données économiques de l'établissement en lien avec la protection de l'environnement pour la pénultième année à celle de l'enquête » devront également figurer dans le formulaire.

Cette disposition appelle les observations suivantes.

3.2. La notion de « données économiques de l'établissement en lien avec la protection de l'environnement » est particulièrement imprécise.

Il convient de relever que le ministre, en déterminant le formulaire de notification, se voit charger de préciser les différentes informations à communiquer par les exploitants concernés par l'obligation de notification en projet.

Ainsi que la section de législation l'a rappelé à plusieurs reprises, l'exécution des décrets appartient en principe au Gouvernement ; des délégations par le Gouvernement d'un pouvoir réglementaire à un ministre ne sont réputées se concilier avec cette règle que si les délégations accordées se rapportent à des mesures d'exécution accessoires ou de détail.

En l'espèce, par son imprécision et le large pouvoir d'appréciation dans le chef du ministre qui en résulte, la disposition en projet ne satisfait pas aux principes qui viennent d'être rappelés.

Il appartient dès lors à l'auteur du projet de préciser la notion de « données économiques de l'établissement en lien avec la protection de l'environnement » de manière à mieux encadrer le pouvoir du ministre.

À cette occasion, l'auteur du projet veillera à ne pas dénaturer la notion même de « donnée environnementale » que le Gouvernement se doit de respecter lorsqu'il met en œuvre l'habilitation contenue à l'article 1er, 23°, du décret du 11 mars 1999 et à n'exiger que la communication de données – dont il n'est pas exclu que certaines puissent bénéficier de la protection en tant que secrets d'affaires [10] – qui sont nécessaires au regard de l'objectif qu'il poursuit.

3.3. L'article 76*ter*, § 1er, alinéa 1er, du décret du 11 mars 1999 énonce :

> « L'exploitant rassemble, pour chaque établissement, les données environnementales et les notifie à l'administration de l'environnement en remplissant le formulaire déterminé par le Gouvernement. Ce formulaire comprend les données environnementales relatives à l'année civile précédant l'année de notification ».

Il résulte de cette disposition que les « données environnementales », dont celles que le Gouvernement est habilité à déterminer, doivent être relatives à « l'année civile précédant l'année de notification ».

[10] Voir le Code de droit économique, livre XI, titre 8/1 Secrets d'affaires.

‡LW-CEKXLADEA-HEFDBMW‡

En prévoyant que les données économiques sont celles relatives à la « pénultième année à celle de l'enquête », l'alinéa 2, 5°, n'est pas conforme au prescrit du décret du 11 mars 1999 et doit dès lors être revu en conséquence.

3.4. L'alinéa 2, 5°, sera revu à la lumière de ce qui précède.

4. À l'alinéa 3, les mots « alinéa 1er » seront remplacés par les mots « alinéa 2 ».

Article 5

En vertu de l'article 5, l'arrêté entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 84, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 8 aout 1980, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

ANNEXE

1.1. L'annexe sera précédée d'un entête mentionnant qu'elle constitue l'« annexe à l'arrêté du Gouvernement wallon du (…) relatif à l'obligation de notification périodique de données environnementales 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 et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2007 relatif à l'obligation de notification périodique de données environnementales et modifiant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets dangereux, l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux huiles usagées, l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 janvier 2006 relatif à la vérification des déclarations des émissions de gaz à effet de serre spécifiés et l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et aux diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ».

1.2. Dans la formule « Vu pour être annexé à », les mots « du 12 décembre 2007 » doivent être insérés entre les mots « et l'arrêté du Gouvernement wallon » et les mots « relatif à l'obligation ». En outre, il est renvoyé à l'observation sous l'intitulé en ce qui concerne l'insertion du mot « abrogeant ».

2. Le décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets' a été abrogé par l'article 252 du décret du 9 mars 2023 'relatif aux déchets, à la circularité des matières et à la propreté publique'.

‡LW-CEKXLADEA-HEFDBMW‡

Le renvoi, au point 5, e), de l'annexe, à l'article 2, 18°, du décret du 27 juin 1996 sera donc, comme en a convenu la déléguée de la Ministre, remplacé par un renvoi à l'article 5, § 1er, 58°, du décret du 9 mars 2023.

3. Le point 5, k), de l'annexe dispose que l'activité suivante est soumise à l'obligation de notification en projet :

> « Traitement des eaux industrielles résiduaires d'entreprises pour lesquelles les substances reprises à l'annexe II du règlement (CE) no 166/2006 du Parlement Européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant la création d'un registre européen des rejets et des transferts de polluants, et modifiant les directives 91/689/CEE et 96/61/CE du Conseil, sont jugées pertinentes ».

La question se pose de savoir quelle est l'autorité compétente pour juger de la pertinence de ces substances et, le cas échéant, selon quels critères.

Dans son avis 53.055/4, la section de législation a observé ce qui suit au sujet d'une disposition similaire :

> « Ainsi, le volet 'eau' de l'annexe 2 en projet mentionne, *in limine* :
>
> 'Seules les substances pertinentes pour le secteur concerné sont rapportées. On entend par substance pertinente, toute substance caractéristique du secteur concerné'.
>
> Cette disposition doit être examinée en tenant compte de ce que la méconnaissance de l'article 76*ter* du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, disposition qui constitue le fondement juridique de l'article 4 du projet et des annexes 1 et 2 en projet, est sanctionnée pénalement par l'article 77 du même décret.
>
> Or, comme la section de législation l'a souvent rappelé, 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 1er, de la loi spéciale du 8 aout 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.
>
> La définition que l'annexe 2 en projet donne de la 'substance pertinente', qui présente un caractère très imprécis, ne répond pas à ces exigences.
>
> Certes, la note au Gouvernement relative à l'arrêté en projet expose à ce propos que : 'Une circulaire administrative sera envoyée aux déclarants concernés afin de leur décrire la méthodologie à appliquer pour identifier les substances pertinentes pour leur secteur notamment à partir de liste de polluants caractéristiques par secteur et sur base de limite de quantification appropriée aux concentration[s] à rechercher dans les eaux visées. Ces listes seront également disponibles sur le site internet du rapportage'.

‡LW-CEKXLADEA-HEFDBMW‡

Toutefois, un tel système de circulaire administrative s'avère insuffisant au regard des principes rappelés préalablement : c'est au Gouvernement ou au ministre qu'il délègue à cet effet, d'arrêter la définition des substances, méthodologies et limite de quantification concernées. Cet arrêté devra faire l'objet de la publication requise au *Moniteur belge*.

Le texte en projet sera revu à la lumière de cette observation » [11].

La même observation vaut *mutatis mutandis* en l'espèce.

4. Au point 10, la référence au « chapitre VIII du décret fiscal du 22 mars 2007 favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région, wallonne et portant modification du décret du 06 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes » sera remplacée, comme en a convenu la déléguée de la Ministre, par un renvoi au chapitre II de l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 janvier 2014 '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 GREFFIER LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE Patrick RONVAUX

[11] Avis 53.055/4, donné le 17 avril 2013, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2013 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2007 instaurant une obligation de notification périodique de données environnementales, l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 juillet 2002 portant conditions sectorielles relatives aux installations et/ou activités consommant des solvants et 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'.

‡LW-CEKXLADEA-HEFDBMW‡