AVIS

Référence du Pôle Environnement : ENV.17.15.AV
Référence de la CRAT : CRAT/17/AV.414

Avant-projet de Décret rectificatif transposant la Directive 2014/52/UE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et modifiant le Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en ce qui concerne la dématérialisation et la simplification administrative

DONNEES INTRODUCTIVES

Demandeur :	Brieuc QUEVY, Directeur général de la DGO3 (pour le compte du Ministre de l'Environnement, Carlo DI ANTONIO)
Date de réception de la demande :	24/08/2017
Délai de remise d'avis :	45 jours
Préparation de l'avis :	Groupe de travail commun « CRAT - Pôle Environnement » (4 réunions : 19/09, 29/09, 05/10 et 11/10/2017) Le dossier a été présenté le 19/09/2017 au Pôle Environnement et à la CRAT par Mme S. MATHOUL, Aprico Consultant et Mme S. VANCAEYZEELE et M. F. FILLEE, DGO3
Date d'approbation de l'avis :	13/10/2017 (CRAT) 16/10/2017 (Pôle Environnement)

Brève description du dossier :

L'avant-projet de Décret vise :
- à transposer la Directive 2014/52/UE du 16 avril 2014 modifiant la Directive 2011/92/CE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ;
- à tendre vers une dématérialisation et une simplification les procédures du Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ;
- et enfin à apporter des modifications au même Décret du 11 mars 1999 afin de s'adapter à l'accord de coopération du 16 février 2016 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Wallonie et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses.

1. AVANT-PROPOS

Afin de s'inscrire dans l'objectif du Décret du 16 février 2017 qui modifie le Décret du 06 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative, la CRAT et le Pôle Environnement ont décidé de remettre un avis commun sur cet avant-projet de Décret. Dans la suite de cet avis, le Pôle Environnement et la CRAT seront regroupés sous l'appellation « les instances ».

2. COMMENTAIRES GENERAUX

2.1. La dématérialisation et la simplification des procédures : une avancée positive

Les instances tiennent en premier lieu à saluer l'ambition de l'avant-projet de Décret en matière de simplification des procédures relatives au permis d'environnement et au permis unique, et de dématérialisation de celles-ci.

2.2. Des délais à cadrer

Elles estiment que les nouvelles dispositions vont notamment permettre une réduction des délais. Elles souhaitent toutefois que le fait de déposer une demande de permis par voie électronique ait pour effet de réduire les délais de procédure, par exemple ceux liés à la recevabilité du dossier. Ceci aurait pu inciter les demandeurs à utiliser ce mode de dépôt de demande de permis et donc, s'inscrire pleinement dans l'objectif de dématérialisation annoncé.

Par ailleurs, les instances ne souhaitent pas que le texte proposé allonge les délais de procédure, par exemple ceux liés à la présentation d'observations par l'exploitant dans le cadre d'actions sur le permis en absence d'infraction (article 68 du Décret du 11 mars 1999, voir également le commentaire de l'article 40), ou encore ceux de la recevabilité pour les permis uniques (article 86 du même Décret, article 46 de l'avant-projet de Décret).

2.3. Des précisions à apporter en matière d'envoi et de valeur juridique des documents

Les instances insistent pour que soient précisés partout dans le texte les modes d'envoi attendus. Ainsi par exemple :

- Articles 24 et 44, dernier alinéa : le courrier envoyé au fonctionnaire technique : est-il papier ou électronique ?
- Articles 26 et 46 dernier alinéa : la même question se pose. De plus, le courrier mentionné, s'il est en papier, doit-il être envoyé par pli ordinaire ou par recommandé ?

En outre, les instances relèvent que la validité juridique des documents électroniques doit être assurée, notamment pour les décisions. En attente de solutions techniques, les dispositions transitoires de l'avant-projet de Décret devront régler ce point (voir aussi les commentaires sur les articles 58 et 30).

Enfin, les instances estiment que la possibilité devrait être laissée au demandeur de changer de voie de transmission des documents lors d'un recours (voir le commentaire de l'article 52).

2.4. Un pas vers d'autres réflexions

Les instances regrettent que le Gouvernement wallon n'ait pas profité de cet avant-projet de Décret pour réaliser une évaluation des procédures d'évaluation des incidences sur l'environnement fixées dans le Livre Ier du Code de l'Environnement, et si nécessaire les adapter. Les instances ont toutefois déjà émis différentes propositions d'amélioration en la matière[12], et qui s'inscrivent dans les objectifs de dématérialisation et de simplification des procédures. Elles proposent de les collationner dans un avis afin d'éclairer le Gouvernement wallon lors de la rédaction des arrêtés relatifs au présent avant-projet de Décret.

Par ailleurs, la durée de validité des permis fixée dans le Décret du 11 mars 1999 (articles 50 et suivants) devrait, selon les instances, faire l'objet d'une réflexion en profondeur, en dehors du cadre de cet avant-projet de Décret. En effet, d'autres possibilités s'offrent à la pratique actuelle, telle une durée illimitée des permis accompagnée de la réalisation tous les 20 ans d'une étude d'incidences sur l'environnement. A ce propos, il pourrait être tiré profit de l'expérience flamande.

2.5. La transposition de la Directive 2014/52/UE

Les instances relèvent que le système d'évaluation des incidences sur l'environnement repris dans la Directive est globalement similaire au droit wallon. Il apparaît toutefois quelques différences qui ne sont pas clairement expliquées ni dans le commentaire des articles, ni dans l'exposé des motifs. Elles regrettent la transposition tardive du texte, peut-être à l'origine de ces différences, et demandent donc de vérifier qu'elles n'auront pas d'influence sur la praticabilité du droit wallon et surtout sur la validité des permis qui seront délivrés.

Il apparaît également quelques difficultés potentielles qui demandent à être clarifiées, soit :
- la coordination des procédures (hypothèses non réglées) ;
- la détermination des mesures de suivi ;
- la mise à disposition du public par voie électronique de toutes les décisions ;
- la détermination a priori du champ d'application et du niveau de détail du rapport sur les incidences environnementales sur demande du maître d'ouvrage.

Accessoirement, les instances auraient souhaité obtenir une version coordonnée des textes modifiés afin de faciliter la lecture de l'avant-projet de Décret.

3. COMMENTAIRES PARTICULIERS

3.1. Concernant le Chapitre II – Dispositions modifiant le Livre Ier du Code de l'Environnement

Article 5

Les instances prennent acte du remplacement des termes « *non négligeables* » par « *notables* ». Différents termes sont en effet utilisés pour exprimer l'importance des incidences environnementales d'un projet (ex : non négligeable, notable, significatif). Afin d'éviter des problèmes d'interprétation, elles demandent que la terminologie utilisée soit revue dans l'ensemble de la réglementation wallonne en conformité avec les termes utilisés dans la Directive européenne.

Article 6

[1] CRAT/16/AV.499
[2] CWEDD/16/AV.664, 16/AV.403, 15/AV.74, 13/AV.1458, 13/AV.378

Pour éviter des confusions, les instances demandent que la mention du triptyque « éviter – réduire – compenser » soit inscrite dans les termes utilisés dans la Directive, à savoir « *Une description des mesures envisagées pour éviter, prévenir, réduire ou, si possible, compenser les incidences négatives notables identifiées du projet sur l'environnement et, le cas échéant, des éventuelles modalités de suivi proposées (par exemple l'élaboration d'une analyse post-projet). Cette description devrait expliquer dans quelle mesure les incidences négatives notables sur l'environnement sont évitées, prévenues, réduites ou compensées et devraient couvrir à la fois les phases de construction et de fonctionnement* ».

De plus, les instances remarquent que les contraintes applicables pour les demandes soumises à étude d'incidences sont dorénavant imposées aux demandes de permis soumises à notice d'évaluation, imposant pour ces dernières un surcroît de travail administratif. Cela ne semble pas adapté au faible impact environnemental du projet visé. Les instances pointent par exemple l'avis de décision (article 6), les mentions obligatoires de la décision d'octroi (article 9) et l'obligation de suivi (article 16). C'est pourquoi, sans préjudice de l'article D.68, les instances proposent de supprimer ces contraintes pour les projets soumis à notice d'évaluation.

Article 9

Au §2, 1°, les instances demandent également que le texte se conforme aux termes de la Directive, à savoir : « *Une description des mesures envisagées pour éviter, prévenir, réduire ou, si possible, compenser les incidences négatives notables identifiées du projet sur l'environnement et, le cas échéant, des éventuelles modalités de suivi proposées (par exemple l'élaboration d'une analyse post-projet). Cette description devrait expliquer dans quelle mesure les incidences négatives notables sur l'environnement sont évitées, prévenues, réduites ou compensées et devraient couvrir à la fois les phases de construction et de fonctionnement* ».

Au §2, 2°, les instances peuvent comprendre que la décision d'octroi de permis doit mentionner les types de paramètres visés. Elles estiment toutefois que les mesures de suivi doivent rester raisonnables et proportionnées. Elles demandent donc de remplacer ce point par les termes exacts de la Directive, soit : « *Les types de paramètres devant faire l'objet d'un suivi et la durée de suivi sont proportionnés à la nature, à la localisation et à la dimension du projet et à l'importance de ses incidences sur l'environnement* ».

Les instances rappellent enfin que les informations signalées comme confidentielles doivent être protégées et ne doivent pas être publiées dans la décision lors de l'information au public sur celle-ci.

Article 10

La Directive modifie légèrement la définition du concept d'évaluation des incidences sur l'environnement en changeant notamment quelques notions. Par exemple, l'étude d'incidences identifie, décrit et évalue de manière appropriée, en fonction de chaque cas particulier, les incidences notables directes et indirectes d'un projet sur différents facteurs dont « *les terres* » et « *la santé humaine* ». Ces deux notions nécessitent des éclaircissements.

Concernant la santé humaine, les instances soulignent l'intérêt de disposer de balises pour approcher les impacts sur la santé humaine mais souhaitent mettre en évidence différentes difficultés qui risquent d'apparaître lors de l'utilisation de guides trop spécialisés.
Pour rappel, elles ont déjà, en août 2016[3], formulé des remarques sur des projets de guides élaborés par la Cellule Environnement Santé de l'ISSeP, lesquels qui émettaient des recommandations

[3] CWEDD/16/AV.664 et CRAT/16/AV.303

méthodologiques pour évaluer les incidences sur la santé dans le cadre des études d'incidences sur l'environnement. Ces remarques étaient les suivantes :

- Le caractère très complexe et approfondi des analyses prévues dans les guides risque d'alourdir le travail des auteurs d'études d'incidences et donc d'induire un surcoût important pour la réalisation de ces études. Les instances s'interrogent ainsi sur l'ampleur de l'information qui peut être raisonnablement demandée à une entreprise sollicitant un permis ; ainsi que sur la possibilité d'utilisation directe et concrète des guides dans le cadre de la réalisation des études. Elles soulignent que ces dernières fournissent déjà quelques informations sur les impacts d'un projet sur la santé humaine par le biais de l'analyse des différents compartiments environnementaux (ex : bruit, retombées atmosphériques, effet stroboscopique...). C'est pourquoi elles proposent, en conclusion, une simplification des méthodes proposées et un balisage de leur champ d'application.

- Elles s'interrogent sur la manière dont les états membres voisins ont transposé cette obligation, et estiment qu'il convient de veiller à ce que les guides ne conduisent pas à des situations discriminatoires qui inciteraient les porteurs de projets à investir ailleurs qu'en Wallonie.

- La caractérisation de l'incrément d'une installation et l'évaluation de son impact sur la concentration initiale telle que prévue dans les guides pourrait induire un effet pervers en termes de choix de localisation sur le territoire wallon (consommation d'espace notamment) afin d'éviter de dépasser les normes de concentration.

- Les guides prévoient l'analyse de l'impact santé de l'incrément d'une installation. L'étude d'incidences devrait dès lors caractériser les concentrations initiales de la zone, ce qui ne doit pas incomber au demandeur. Les guides notent par ailleurs que ce point est « délicat et crucial ». Les instances s'interrogent dès lors sur l'opportunité de mettre à charge d'un projet particulier cette caractérisation de l'état initial à l'immission et estiment qu'elle devrait être assumée par les autorités publiques. Les guides devraient dès lors être retravaillés pour baliser les responsabilités de chacun.

- Les instances estiment qu'une approche progressive, à l'instar de la procédure par étapes instituée dans le cadre du Décret « sol », pourrait être plus efficace :

    - dans un premier temps, l'auteur de l'étude aurait à charge de caractériser l'analyse de l'incrément d'une installation et d'identifier les impacts potentiels du projet sur la santé,
    - dans un second temps, en fonction des résultats de cette première étape, l'étude d'incidences pourrait ensuite, le cas échéant, recommander l'utilisation des guides méthodologiques pour évaluer de manière plus approfondie ces impacts potentiels et ce, en fonction du contexte local.

- Les instances recommandent que la méthode d'évaluation décrite ci-dessus fasse l'objet d'une période de test à charge des autorités publiques, afin d'être si nécessaire adaptée.

- Les guides ne permettent pas d'envisager la manière dont les conclusions des analyses seront prises en considération lors de la délivrance des permis, et ce notamment par rapport aux conclusions des autres chapitres de l'étude d'incidences.

L'ensemble de ces remarques démontrent le caractère non opérationnel de ces guides en l'état.

Au §2, les instances se demandent s'il faut comprendre que la vulnérabilité du projet aux risques d'accidents majeurs et/ou de catastrophes sera analysée pour les projets situés au sein d'un périmètre SEVESO ou pour tous les projets. Les instances rappellent que les entreprises SEVESO en Wallonie

font déjà l'objet d'une analyse très complète des risques d'accidents majeurs. Elles demandent donc de clarifier le champ d'application de cette analyse de la vulnérabilité à des risques d'accidents majeurs et d'éviter de l'étendre à tout projet soumis à étude d'incidences sur l'environnement.

Au §4, les instances sont favorables à la réutilisation des résultats et des données obtenues lors de la réalisation d'autres études. Elles estiment toutefois que les termes « *évaluation environnementale* » sont trop restrictifs et devraient être remplacés par « *autres évaluations pertinentes* ». Cette terminologie permettra par exemple de réutiliser les évaluations imposées dans le cadre du Code de l'environnement, mais aussi les études de sols qui pourraient être utilisées et intégrées aux chapitres sol et terres.

Article 11

Au §4, en cohérence avec leur dernière remarque reprise ci-dessus, les instances proposent de modifier l'Article D.67 §2, 4° afin de permettre également l'utilisation des résultats d'autres évaluations imposées dans le cadre du Code de l'environnement. Les termes « *en application d'autres dispositions que celles du présent Code* » devraient donc être supprimés.

Les instances demandent également de supprimer les quatre derniers alinéas de cet article qui concernent les projets liés à une installation ou activité reprise sur la liste visée à l'annexe 3 du Décret du 05 décembre 2008 relatifs à la gestion des sols. Elles rappellent en effet que l'auteur de l'étude d'incidences est agréé et est donc présumé disposer des compétences nécessaires pour utiliser, compiler, résumer et intégrer tous les résultats et données utiles pour réaliser son étude d'incidences sur l'environnement. Il n'y a donc pas lieu de mentionner spécifiquement la question des sols.

Article 12

Les instances accueillent favorablement l'ajout de cette disposition. La possibilité laissée à l'autorité compétente de s'exprimer doit être l'opportunité de mettre en évidence les principaux enjeux environnementaux à traiter dans l'étude. Les instances seront toutefois attentives au fait que cette possibilité intervienne en amont de la réalisation de l'étude d'incidences et qu'elle n'implique pas de procédures et contraintes administratives additionnelles. Elles rappellent que l'auteur de l'étude d'incidences reçoit un agrément et est présumé avoir les compétences utiles pour identifier les thèmes qu'il estime sans objet pour le projet considéré et pour justifier cette approche.

Article 13

Les instances apprécient que la règlementation wallonne limite le délai au bout duquel une étude d'incidences peut être imposée. Elles rappellent néanmoins que cette décision doit se baser sur des éléments de « première apparence » du projet, c'est-à-dire directement perceptibles, et non sur une analyse fouillée préalable de celui-ci. Elles estiment dès lors que ce délai doit être substantiellement raccourci.

Les instances rappellent en outre que la dématérialisation des procédures et l'amélioration de la qualité des notices d'évaluation des incidences rendraient plus facile la décision de l'autorité d'imposer ou non la réalisation d'une étude d'incidences.

Article 14

La CRAT et le Pôle Environnement relèvent que cet article, ainsi que les dispositions reprises dans le Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, laissent le choix aux administrations compétentes d'interroger les instances qu'elles désignent au cas par cas et en fonction du projet visé.

Dans un souci de simplification administrative, la CRAT et le Pôle Environnement estiment qu'il faut cadrer la possibilité de consultation des instances et organismes :

- à ceux qui bénéficient d'une reconnaissance de leur expertise,
- à ceux qui ne sont pas en conflit d'intérêt avec le projet,
- de manière proportionnée aux impacts attendus.

Sur base de ces consultations, les instances rappellent que l'autorité compétente doit veiller aux éléments suivants :

- la cohérence des éventuelles conditions particulières proposées avec les recommandations de l'étude d'incidences. Les conditions qui s'écartent ou sont additionnelles à ces recommandations devraient être justifiées eu égard au bénéfice environnemental attendu ;
- la cohérence des conditions particulières entre elles ;
- la limitation de la formulation de conditions à celles qui ne sont pas reprises dans la législation applicable (notamment conditions générales, sectorielles et intégrales).

Article 15

Les instances insistent pour que les données confidentielles portant sur la sécurité des installations ne soient pas soumises aux modalités d'enquête publique.

Article 16

Dans l'article 75 rétabli du Code de l'environnement, les instances demandent également que le texte se conforme aux termes de la Directive, à savoir : « *Une description des mesures envisagées pour éviter, prévenir, réduire ou, si possible, compenser les incidences négatives notables identifiées du projet sur l'environnement et, le cas échéant, des éventuelles modalités de suivi proposées (par exemple l'élaboration d'une analyse post-projet). Cette description devrait expliquer dans quelle mesure les incidences négatives notables sur l'environnement sont évitées, prévenues, réduites ou compensées et devraient couvrir à la fois les phases de construction et de fonctionnement.* »

Elles demandent également d'ajouter les termes suivants extraits également de la Directive : « *Les types de paramètres devant faire l'objet d'un suivi et la durée de suivi sont proportionnés à la nature, à la localisation et à la dimension du projet et à l'importance de ses incidences sur l'environnement* ».

3.2. Concernant le Chapitre III – Dispositions modifiant le Décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement

Article 19

Les instances souhaitent clarifier l'alinéa 4 de l'article 10, §1er du Décret du 11 mars 1999 en remplaçant « *ou un mélange* » par « *ou un mélange classé comme dangereux* ».

Article 20

L'ajout proposé à l'article 13 alinéa 2 du même Décret rend le texte encore moins lisible. Les instances suggèrent de le reformuler, par exemple avec des tirets pour chaque type de demande de permis.

Article 21

Les instances accueillent favorablement le remplacement du terme « *incomplète* » par « *irrecevable* ». Elles demandent toutefois, pour les établissements de classe 3 compris dans un établissement soumis à permis, que la situation actuelle soit maintenue et que le registre des modifications vaille déclaration.

Article 22

L'introduction du terme « *exploitation* » est erronée. Il doit être remplacé par « *établissement* » comme le définit l'article 1 du Décret du 11 mars 1999.

Article 24

Le texte du premier alinéa de l'article 18 doit manifestement être complété comme suit : « *... par pli ordinaire lorsque la demande a été envoyée par la voie papier, ou par voie électronique lorsque la demande a été envoyée par voie électronique.* »

Article 30

Les instances s'interrogent sur les installations et activités classées qui seraient dispensées de la publication des plans, étant entendu que cette disposition ne porte pas préjudice à l'article 38 du Décret du 11 mars 1999 (données soustraites à l'enquête publique conformément à l'article D29-15 du Code). Il n'y a pas, selon elles, de raison de dispense, si ce n'est pendant une période transitoire où les solutions techniques à l'authentification des plans sous format électronique n'aurait pas encore été mises en œuvre.

Article 38

Les instances estiment qu'il est important de garder une procédure plus rapide en cas de changement normatif, d'erreurs matérielles dans les permis ou de modifications de permis permettant des améliorations environnementales. C'est pourquoi les instances s'opposent à l'allongement des délais traduisant un alignement sur ceux des établissements de classe 1. En effet, dans ce cas précis, la proposition de l'autorité compétente ou la demande de complément ou de modification des conditions particulières ne s'inscrivent pas dans le cadre d'une aggravation des dangers, auquel cas l'article 10 aurait été mis en œuvre.

Article 40

Les instances demandent que le délai total de la procédure ne soit pas allongé par la présentation d'observations et par leur traitement par l'autorité compétente. Les modalités de la procédure veilleront à ce que le demandeur les présente suffisamment tôt et ainsi, à éviter la possibilité de prorogation de vingt jours.

Article 44

Elles proposent de compléter le premier alinéa de l'article 84 du Décret de la manière suivante : « (...) *par pli ordinaire lorsque la demande a été envoyée par la voie papier, et par la voie électronique lorsque la demande a été envoyée par la voie électronique, le demandeur.* »

Article 48

Le dernier alinéa « *Ceux-ci sont envoyés en autant d'exemplaires que la demande de permis initiale en compte lorsqu'elle a été envoyée par la voie électronique.* » semble erroné. Elles demandent donc de le supprimer.

Article 50

Les instances s'interrogent sur les installations et activités classées qui seraient dispensées de la publication des plans, étant entendu que cette disposition ne porte pas préjudice à l'article 38 du

Décret du 11 mars 1999 (données soustraites à l'enquête publique conformément à l'article D29-15 du Code). Il n'y a pas, selon elles, de raison de dispense, si ce n'est pendant une période transitoire où les solutions techniques à l'authentification des plans sous format électronique n'aurait pas encore été mises en œuvre.

Article 52

Les instances estiment que la possibilité devrait être laissée au demandeur de changer de voie de transmission des documents lors d'un recours.

3.3. Concernant le Chapitre VI – Dispositions transitoires et finales

Article 58

Les instances rappellent qu'une période transitoire doit être prévue jusqu'à ce que des solutions techniques assurent la validité juridique des décisions et plans en version électronique.

Pour la CRAT,

Pierre GOVAERTS
Président

Pour le Pôle Environnement,

Olivier GUILLITTE
Président ff