

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le Conseil d'Etat, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président du Conseil régional wallon, le 13 juillet 1990, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "relatif aux établissements classés eu égard à leurs risques et nuisances pour l'environnement", a donné le 14 novembre 1990 l'avis suivant :

La proposition de décret tend à instaurer, pour la Région wallonne, un nouveau dispositif juridique pour l'exploitation des établissements dangereux, insalubres et incommodes, destiné à remplacer celui actuellement prévu par le titre Ier du Règlement général pour la protection du travail.

Cette proposition appelle plusieurs observations fondamentales.

I. L'objet de la protection à assurer par la Région à l'égard des établissements classés.

1. L'article 1er de la proposition de décret dispose comme suit :

"Le présent décret s'applique aux (...) établissements classés, dont l'exploitation, l'existence ou la mise en oeuvre peuvent affecter l'environnement y compris la population et le public admis à les fréquenter".

La modification de l'ordonnancement des compétences, intervenue en 1988, en précise la répartition. La compétence de la Région n'est exclue qu'à l'égard des mesures de police interne - c'est-à-dire des mesures relatives à l'intérieur de l'établissement - qui concernent la

.../...

protection du travail. Il s'ensuit que les mesures de police interne qui ne concernent pas la protection du travail ¹ entrent dans la compétence de la Région.

La proposition de décret n'excède donc pas la compétence de la Région, à condition qu'elle ne concerne pas la protection du travail et que cela résulte clairement du texte.

Cette observation vaut pour les dispositions abrogatoires et particulièrement pour l'article 37.

2. La proposition tend à assurer la protection de l'"environnement" contre les risques et nuisances des établissements classés. La notion d'"environnement" est définie à l'article 3, comme englobant "la faune, la flore, le milieu abiotique, la population y compris le public admis à fréquenter l'établissement classé". Cette définition appelle plusieurs observations :

-L'on ne peut englober les notions de "population" ou de "public" dans celle d'"environnement". L'environnement est composé des éléments du milieu qui entourent l'homme; mais il ne comprend pas l'homme comme tel. Mieux vaut donc distinguer les notions.

¹Les développements de la proposition évoquent à cet égard l'exemple de la protection à assurer au public qui fréquente une piscine ou un dancing.

- On observera que la notion d'environnement retenue par la proposition est plus restreinte que celle qui est communément acceptée et notamment celle qui résulte de la directive du Conseil 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Il s'ensuit que dans la mesure où la proposition pourvoit à l'introduction de cette directive dans le droit interne, elle n'y procède que partiellement.
- La définition proposée n'englobe pas les animaux et les plantes qui ne sont pas constitutifs de la faune et de la flore, alors que le système d'autorisation actuellement en vigueur en vertu du Règlement général pour la protection du travail assure également leur protection ².

3. Par ailleurs, la proposition devrait unifier la terminologie à laquelle elle recourt pour désigner les éléments contre lesquels elle entend assurer la protection. Tout spécialement, les auteurs de la proposition semblent évoquer indifféremment les notions de "nuisances", de "pollutions" et d'"incommodités". Au regard du but poursuivi par la proposition, la notion de "nuisances" paraît la plus adéquate : elle vise tout désagrément, toute gêne, qu'éprouve un sujet déterminé, à la suite d'une modification du milieu ambiant, bref tout cas d'atteinte à l'environnement, alors que le concept de "pollution" ne concerne que des atteintes objectives à un élément naturel (l'eau, l'air ou le sol) et est ainsi plus

² C.E., arrêt Lisabeth, nE 32.559, 11 mai 1989.

restrictif ³.

II. Les installations exclues du champ d'application de la proposition de décret.

L'article 2 de la proposition de décret définit les établissements exclus du champ d'application de celui-ci.

La disposition appelle les observations suivantes :

1. Les réacteurs nucléaires ne sont pas les seuls établissements nucléaires exclus de la compétence régionale.

Il convient de viser aussi "les établissements où sont produits, fabriqués, détenus ou utilisés des appareils ou substances capables d'émettre des radiations ionisantes".

2. Le décret du 27 octobre 1988 sur les carrières a repris sous l'unique dénomination de "carrières", ce qui constituait auparavant les minières et carrières.

3. Concernant les installations en matière de déchets, il conviendrait de citer aussi les dépôts et les installations de traitement de déchets, pour lesquels le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets instaure un régime spécifique d'autorisation, tout en prévoyant qu'en attendant

³ F. CABALLERO, Essai sur la notion juridique et nuisance, L.G.D.J., 1981, nE 3 et nEs 25 et suiv.

l'établissement des règles d'application de l'article 19, §§ 1er à 3, le décret est applicable.

4. Enfin, il convient de se demander si ne devraient pas être exceptés du champ d'application du décret, les terrils, actuellement soumis à un permis de valorisation qui "emporte de droit délivrance" de l'autorisation prévue par le Règlement général pour la protection du travail (décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation des terrils).

III. Les définitions prévues par la proposition.

Deux définitions citées à l'article 3 de la proposition appellent des observations.

1. Le mot "exploiter" a toute son importance, dans la mesure où il détermine l'objet de l'autorisation dont la proposition organise le régime. Les auteurs de la proposition n'y incluent pas le fait d'ériger ou d'implanter un établissement. Dans le Règlement général pour la protection du travail, le simple fait d'ériger un établissement requiert une autorisation (article 1er, alinéa 2). En disposant, à l'article 1er, qu'ils tendent à assurer la protection contre les effets de l'"existence" d'un établissement, les auteurs de la proposition devraient, logiquement, soumettre à autorisation le fait d'ériger ou d'implanter un établissement. Le texte devrait être revu sur ce point.

.../...

2. La définition de la notion d'"accident majeur", plutôt que d'être donnée par un renvoi à la définition d'"une directive européenne", devrait reproduire in extenso les termes utilisés à l'article 1er de la directive du Conseil 82/501/CEE du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles.

IV. Les dispositions relatives au "régime général d'autorisation".

Le chapitre II de la proposition a trait au "régime général d'autorisation". Il comporte quelques éléments relatifs à l'ordonnancement des compétences et à la procédure d'autorisation, en première instance ou sur recours. Plusieurs éléments devraient manifestement être ajoutés.

1. Le régime d'autorisation ne semble prévu que pour des établissements destinés à une exploitation permanente. Comme à l'article 16 du Règlement général pour la protection du travail, ne convient-il pas de prévoir un régime particulier pour les établissements temporaires ?

2. La proposition est particulièrement peu explicite sur la procédure d'autorisation. Sans entrer dans les détails, elle devrait comporter des dispositions de base sur des éléments tels que : la détermination des autorités compétentes pour connaître des demandes d'autorisation dans

.../...

les hypothèses où une installation industrielle comporte plusieurs établissements relevant de catégories distinctes (sous le régime du Règlement général pour la protection du travail, voir l'article 2, alinéas 2 et 3), le contenu de la demande d'autorisation, l'enquête publique, la consultation des services administratifs, les délais dans lesquels il doit être statué ⁴.

3. L'article 7 de la proposition soumet la délivrance de l'autorisation qu'elle institue au système d'évaluation des incidences sur l'environnement défini par le décret du 11 septembre 1985. Il serait souhaitable que soit mieux déterminée l'articulation des deux décrets, le décret du 11 septembre 1985 ⁵ étant assez peu explicite sur la manière dont le système d'évaluation des incidences s'intègre dans les procédures d'autorisations auxquelles il s'applique.

4. La proposition devrait aussi être plus précise sur des éléments essentiels du régime de recours, tels le délai de recours et les droits des parties durant l'instruction du recours. L'application du système d'évaluation des incidences sur l'environnement en cas de recours appelle aussi des précisions ⁶.

⁴Le régime particulier prévu pour les communes qui disposent d'un "service S.O.S. Pollution agréé" devrait également être précisé.

⁵Ce décret fait suite à une proposition, sur laquelle la section de législation n'a pas été consultée.

⁶L'article 8, § 2, de la proposition dispose qu'

"une nouvelle étude d'incidence ne peut être exigée en deuxième instance que si le Conseil wallon de

5. L'article 9, qui prévoit la suspension des effets des permis de bâtir aussi longtemps que l'autorisation d'exploitation n'a pas été accordée, appelle quelques observations.

Si l'intention des auteurs de la proposition était de soumettre à autorisation non seulement l'exploitation, mais aussi, en amont, le fait d'ériger ou d'implanter un établissement (voir observations sub III - Les définitions prévues par la proposition), l'article 9 serait d'une utilité limitée, puisque, en ce cas, le permis de bâtir ne pourrait de toutes façons être mis en oeuvre tant que l'autorisation prévue par la proposition n'aurait pas été accordée. Il serait, par contre, utile de prévoir que le délai de péremption des permis de bâtir, visé à l'article 49 du Code wallon de l'aménagement du territoire, ne prend cours qu'à dater de la délivrance de l'autorisation prévue par la proposition.

V. Les dispositions relatives aux conditions d'octroi des autorisations.

Les articles 10 et 12 de la proposition comportent des dispositions relatives aux conditions d'octroi des

l'environnement a estimé l'étude déposée insuffisante".

Il n'est pas sûr que le décret du 11 septembre 1985 permette qu'une étude d'incidences soit exigée en deuxième instance. En outre, ce décret ne prévoit pas de décision par laquelle le Conseil wallon de l'environnement apprécie la suffisance d'une étude.

.../...

autorisations.

1. La proposition ne reprend pas la règle de la motivation des décisions statuant sur les demandes d'autorisations (article 10, alinéa 1er, du Règlement général pour la protection du travail).

2. Elle ne vise pas non plus l'hypothèse d'autorisations accordées à l'essai et n'en organise, dès lors, pas le régime (article 11, alinéa 3, du Règlement général pour la protection du travail).

3. Des dispositions devraient expressément limiter le pouvoir discrétionnaire de l'autorité, comme le prescrit l'article 4 de la directive du Conseil 84/360/CEE du 28 juin 1984 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique en provenance des installations industrielles (J.O.C.E. n° L 188 du 16 juillet 1984).

VI. L'obligation, pour l'exploitant, de s'assurer le concours d'un service de l'environnement.

A l'article 18 de la proposition, il est prévu que tout exploitant d'un établissement classé s'assure le concours d'un service de l'environnement.

1. On se demande si cette obligation n'est pas

.../...

excessive en ce qu'elle s'applique indifféremment aux établissements de toutes catégories, même s'il ne s'agit pas d'entreprises.

2. La description des missions dévolues au service de l'environnement mériterait d'être déterminée avec plus de netteté, pour que soit définie plus clairement la part de responsabilité respective de l'exploitant et de ce service.

3. Les dispositions relatives aux conditions exigées du service de l'environnement devraient aussi être précisées.

VII. L'institution de redevances à acquitter par l'exploitant d'un établissement classé.

L'article 20 de la proposition institue une redevance dont le montant, fixé par l'Exécutif, doit

"couvrir partiellement et au maximum à concurrence de 50 %, l'ensemble des frais de personnel, de fonctionnement et d'investissement de l'Office et des services S.O.S. Pollution agréés des villes et communes".

Selon la jurisprudence de la section de législation ⁷, trois critères distinguent la redevance de l'impôt :

⁷Voir notamment l'avis L. 19.463/9 relatif à un avant-projet de décret du Conseil régional wallon sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables, reproduit in Doc.

1Ela redevance doit être la contrepartie immédiate d'un service et être proportionnée au coût de celui-ci;

2Ela redevance doit également être la contrepartie d'un service fourni spécialement à l'usager et non à la collectivité tout entière;

3Ela redevance doit enfin être la contrepartie d'un service auquel il a été recouru volontairement.

En l'espèce, la disposition ne satisfait pas à ces critères.

Le prélèvement instauré par l'article 20 doit donc être qualifié d'impôt, et son régime aménagé en conséquence, en excluant notamment la délégation à l'Exécutif.

VIII. Les dispositions relatives aux risques d'accidents majeurs présentés par les établissements à haut risque.

La proposition comporte plusieurs dispositions tendant à prévenir les risques d'accidents majeurs présentés par les établissements de première catégorie, qualifiés d'"établissements à haut risque", et à parer aux accidents qui surviendraient.

Ces dispositions tendent à exécuter la directive du Conseil 82/501/CEE du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (J.O.C.E. nE L 230 du 5 août 1982), modifiée par les directives du Conseil 87/216/CEE du 19 mars 1987 (J.O.C.E. nE L 85 du 28 mars 1987) et 88/610/CEE du 24 novembre 1988 (J.O.C.E. nE L 336 du 7 décembre 1988).

La directive a, du point de vue de la sécurité de la population ⁸, été exécutée, pour le territoire de la Région wallonne, par deux législations distinctes, l'une nationale, l'autre régionale. Celles-ci se superposent partiellement, ce qui ne manque pas de soulever des difficultés, sur lesquelles la section de législation a déjà rendu plusieurs avis.

1. Au niveau national, la directive est exécutée par la loi du 21 janvier 1987 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, modifiée par l'arrêté royal du 1er octobre 1987, par la loi du 22 décembre 1989 et par l'arrêté royal du 16 mai 1990.

2. Au niveau régional, elle a été exécutée par un arrêté de l'Exécutif régional wallon du 11 décembre 1986 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, modifié par l'arrêté de l'Exécutif

⁸La directive a également trait à la protection des travailleurs; sous cet aspect, son exécution échappe à la compétence de la Région (article 6, § 1er, II, 3E, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988).

régional wallon du 27 avril 1989. Cet arrêté insère un chapitre III dans le titre Ier du Règlement général pour la protection du travail.

La présente proposition de décret (voir spécialement les articles 21 à 24, 27, 28 et 38) tend à modifier assez fondamentalement le dispositif juridique établi par la loi du 21 janvier 1987 - dont elle prévoit que certains articles cessent d'être applicables et qu'elle complète par d'autres - , ainsi que par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 11 décembre 1986.

Elle reprend, moyennant quelques modifications et précisions, les règles de l'arrêté de l'Exécutif du 11 décembre 1986 en ce qui concerne l'étude de sûreté, la décision relative à la délimitation des zones susceptibles d'être affectées par un accident majeur, la transmission au Ministre ayant la protection civile dans ses attributions des informations nécessaires à la mise sur pied des plans d'urgence externes, et l'obligation pour l'exploitant d'un établissement dans lequel s'est produit un accident majeur d'informer les autorités - en l'occurrence l'Office wallon des établissements à haut risque - des circonstances et de l'analyse qu'il fait de l'accident.

Par ailleurs, la proposition comporte plusieurs dispositions confiant à l'Office wallon des établissements à haut risque des missions qui sont déjà confiées à des autorités nationales par la réglementation nationale ⁹.

⁹ Notamment la détermination des consignes à donner à la population (article 22, § 2, c, et article 24 de la proposition), les missions attribuées à l'Office en cas

Enfin, la proposition prévoit que "les dispositions des articles 4, 5, 6, 7, §§ 3 et 4, 9, 10, 17, 18, 19, 20 (de la loi du 21 janvier 1987) ne s'appliquent pas en Région wallonne aux accidents affectant l'extérieur de l'établissement". Sont concernées les dispositions de la loi qui ont trait à la notification des activités industrielles, aux normes tendant à prévenir les accidents majeurs et à prévoir les moyens d'en limiter les conséquences, à l'obligation, pour l'exploitant, d'informer les autorités en cas d'accident, et aux sanctions.

Par contre, la proposition ne touche pas aux dispositions relatives au plan d'urgence et d'intervention et à l'information de la population.

Sur tous ces points, la proposition suscite deux observations fondamentales, ayant trait, d'une part, à la répartition des compétences entre l'Etat et la Région, et, d'autre part, au respect de la directive 82/501/CEE.

d'accident (article 28, § 1er, e, troisième phrase, de la proposition; article 24 en projet de la loi du 21 janvier 1987, contenu dans l'article 38 de la proposition), la vérification de l'efficacité du plan d'urgence et de l'information à la population (article 28, § 1er, d et f, de la proposition), l'organisation et la gestion d'une permanence d'alerte (article 28, § 1er, e, de la proposition).

.../...

1. Quant à la répartition des compétences entre l'Etat et la Région.

Le législateur décréteil est compétent pour adopter les dispositions reprenant ou précisant les règles régionales existantes, du moment que ces dispositions ne concernent pas la protection du travail (article 6, § 1er, II, 3E de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988).

Par contre, peut-il priver d'application, dans la Région wallonne, plusieurs articles de la loi du 21 janvier 1987 ? Dans son avis L. 16.551/8 ¹⁰, la section de législation a estimé que ces articles pouvaient être adoptés par l'autorité nationale.

Quant aux dispositions confiant à l'Office wallon des établissements à haut risque des missions par ailleurs attribuées par la loi du 21 janvier 1987 à des autorités nationales, si elles peuvent être considérées comme entrant dans les compétences de la Région (article 6, § 1er, II, 3E, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988), elles devraient faire l'objet d'une harmonisation des interventions nationales et régionales.

¹⁰ Avis L. 16.551/8, publié in Doc. parl., Sénat, 899 (1984-1985), nE 1.

2. Quant au respect de la directive 82/501/CEE.

En établissant un nouveau cadre juridique pour l'exécution de la directive du Conseil 82/501/CEE du 24 juin 1982 concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles, la proposition de décret doit veiller à ce que cette exécution soit correctement assurée. Or, elle ne fournit pas toutes les garanties voulues à cet égard.

Ainsi, les dispositions suivantes de la directive, ne sont pas exécutées par la proposition de décret :

- les dispositions relatives aux définitions nécessaires pour déterminer le champ d'application de la directive, à tout le moins celles qui résultent de la directive du Conseil 88/610/CEE du 24 novembre 1988 modifiant la directive 82/501/CEE;
- l'article 3, en ce qu'il prévoit que les fabricants devront être tenus de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour limiter les conséquences des accidents majeurs;
- l'article 4, en ce qu'il prévoit que les fabricants seront tenus de prouver à tout moment à l'autorité compétente qu'ils ont déterminé les risques d'accidents majeurs existants;
- l'article 5, 1E, en ce qu'il détermine le contenu de la notification à communiquer aux autorités compétentes;
- l'article 9, en ce qu'il prévoit des obligations propres aux activités industrielles existantes;

.../...

-l'article 10, en ce qu'il précise les obligations d'information incombant au fabricant dès qu'un accident majeur survient.

En outre, pendant le temps qui s'écoulerait entre l'entrée en vigueur du décret et l'installation effective de l'Office wallon des établissements à haut risque, l'exécution de la directive pourrait, faute de dispositions transitoires, ne pas être correctement assurée.

IX. Les dispositions relatives à la responsabilité de l'exploitant d'un établissement à haut risque.

Les articles 25 et 26 de la proposition établissent un régime de responsabilité objective de l'exploitant d'un établissement à haut risque pour les dommages causés par un accident majeur survenu à ses installations et imposent à l'exploitant, en vue de couvrir sa responsabilité, de disposer d'une assurance ou d'une autre garantie financière, le montant maximum de la couverture de la responsabilité sans faute étant fixé à 500 millions de francs.

Ce régime de responsabilité est organisé de manière très lacunaire. Ne sont notamment pas précisés les dommages à l'environnement susceptibles d'être pris en considération, ni davantage les personnes susceptibles de bénéficier du régime instauré.

En tout état de cause, il convient de relever que le législateur régional ne peut régler des questions de

responsabilités que dans la mesure où cela est nécessaire à l'exercice de sa compétence en matière d'environnement.

X. La création d'un Office wallon des établissements à haut risque.

La proposition crée un Office wallon des établissements à haut risque, érigé en entreprise régionale dont le statut sera fixé par l'Exécutif "en s'inspirant du titre II de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat, telle qu'elle est libellée lors de l'entrée en vigueur du présent décret".

Comme l'a indiqué le Conseil d'Etat dans son avis sur le projet devenu le décret du Conseil régional wallon du 5 juillet 1985 relatif aux déchets ¹¹, le Conseil régional peut créer une entreprise ayant des missions déterminées dans le cadre des compétences attribuées à la Région, notamment en lui donnant un statut juridique analogue à celui des entreprises d'Etat, organisé par le titre II de la loi du 28 juin 1963 précitée.

Encore convient-il d'observer que les entreprises d'Etat sont des services soumis à des règles particulières en raison de leur caractère commercial, industriel ou financier (article 33 de la loi du 28 juin 1963). Les auteurs de la proposition devraient s'interroger sur l'adéquation d'ériger en une entreprise dont le statut fait référence à de telles règles, un service appelé à remplir des missions administratives

¹¹Avis L. 15.650/9, publié in Doc. C.R.W., 1983-1984, nE 113/1 (voir spécialement pp. 59-60).

qui ne semblent pas avoir un caractère commercial, industriel ou financier.

Concernant la référence faite au titre II de la loi du 28 juin 1963, comme l'indiquait le Conseil d'Etat dans son avis précité,

"... il serait préférable que le décret, soit établisse lui-même le statut de l'entreprise publique régionale qu'il entend instituer, soit habilite l'Exécutif à établir ce statut en déterminant lui-même les principes essentiels de celui-ci".

XI. Les dispositions relatives à la surveillance et aux sanctions.

1. Certaines de ces dispositions excèdent la compétence régionale ¹².

Il en va ainsi spécialement de l'article 32, 1E, seconde phrase, et de l'article 36, § 3.

2. A l'article 34, le pouvoir est conféré d'ordonner l'arrêt des activités, de mettre les scellés sur les appareils et de procéder à la fermeture immédiate de l'établissement dans certains cas d'infraction (§§ 1er à 3) ou en cas de danger grave ou imminent (§ 4). Il convient d'éviter qu'en cas d'infraction, les mesures citées ne soient ordonnées à titre de peines : aussi, aux paragraphes 1er et 3, serait-il

¹² Sur la jurisprudence de principe en la matière, voir Cour d'arbitrage, arrêt nE 44 du 23 décembre 1987.

utile d'indiquer (comme à l'article 36, § 2) que ces mesures ne peuvent être prises qu'à titre de mesures de police.

Compte tenu des nombreuses et importantes observations qui viennent d'être faites, la proposition doit être fondamentalement revue.

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
M. LEROY,	
F. RIGAUX,	assesseurs de la
F. DELPEREE,	section de législation,
Madame : R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J.-F. NEURAY, référendaire adjoint.

GREFFIER,	LE	LE PRESIDENT,
-----------	----	---------------

R. DEROY .

C.-L. CLOSSET.