

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 32.052/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 25 juillet 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement", a donné le 20 mars 2002 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'article 77, § 1^{er}, 2°, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement érige en infraction le fait de ne pas observer les conditions générales que suggère d'établir le projet d'arrêté.

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 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 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.

Tel n'est pas le cas de plusieurs des dispositions que contient le projet d'arrêté, en particulier celles qui figurent aux articles suivants : les articles 4 à 6; l'article 7, alinéas 1^{er} à 3, 6, 8, première phrase, et 9, première phrase; l'article 12, alinéa 1^{er}, 1° et 3°; l'article 18; et l'article 21.

Ces dispositions seront donc précisées ou omises du présent projet.

2. Selon l'article 4 du décret du 11 mars 1999, précité, il appartient au Gouvernement d'arrêter les conditions générales, sectorielles ou intégrales relatives aux permis d'environnement. L'article 5, § 1^{er}, dudit décret, précise que "Les conditions générales s'appliquent à l'ensemble des installations et activités".

Il appartient à l'auteur du projet de respecter cette classification décréte et de ne pas inscrire parmi les conditions générales des conditions sectorielles voire des conditions communes à plusieurs secteurs. Si le Gouvernement souhaite prévoir de telles règles, c'est dans les arrêtés établissant les conditions sectorielles concernées qu'il lui appartient de les insérer.

.../...

En outre, les conditions générales, au sens du décret, sont des prescriptions destinées à s'imposer, non pas seulement à l'autorité qui arrête des conditions d'exploitation, mais aussi directement aux exploitants d'établissements classés, comme en atteste l'article 77, § 1^{er}, 2°, du décret, qui érige en infraction le fait de ne pas observer les conditions générales.

Or, plusieurs dispositions du projet d'arrêté ne consistent en rien d'autre que l'énoncé, soit de principes à respecter par l'autorité qui arrête des conditions d'exploitation - en particulier des conditions sectorielles -, soit de règles communes pour l'application de plusieurs arrêtés contenant des conditions sectorielles.

Tel est le cas des dispositions qui figurent au chapitre V, section 1^{ère}, et au chapitre VI (à l'exception de l'article 18).

De telles dispositions ne peuvent être considérées comme étant des "conditions générales" au sens du décret du 11 mars 1999.

Les dispositions à l'examen n'ont donc pas leur place dans le projet d'arrêté.

3. Au chapitre V, section II, le projet d'arrêté fixe des prescriptions applicables aux prises d'eau.

Les prises d'eau forment une catégorie déterminée d'installations.

On peut donc difficilement considérer les prescriptions à l'examen comme étant des "conditions générales" au sens du décret du 11 mars 1999, c'est-à-dire, selon les termes de l'article 5, § 1^{er}, du décret, des règles applicables à l'ensemble des installations et activités classées.

Ces prescriptions trouveraient mieux leur place dans un arrêté spécifique, au titre de conditions sectorielles.

4. Au chapitre VII, le projet d'arrêté définit des "niveaux de bruit à l'immission" ⁽¹⁾.

Une norme d'immission fixe la qualité requise d'un milieu donné à un moment déterminé.

Une norme ayant cet objet ne peut être considérée comme une "condition générale" au sens du décret du 11 mars 1999.

En effet, comme il a déjà été indiqué, les conditions générales qu'envisage le décret du 11 mars 1999 doivent consister en des prescriptions directement applicables aux exploitants d'établissements classés qui, s'ils ne les respectent pas, commettent une infraction. Or, vu son objet, une norme d'immission s'adresse, non pas aux auteurs de rejets polluants, mais aux autorités publiques qui ont le pouvoir d'imposer des prescriptions - en particulier des normes d'émission - destinées à prévenir ou à limiter de tels rejets ⁽²⁾.

Plusieurs éléments confirment qu'une condition générale au sens du décret du 11 mars 1999 ne peut consister en une norme d'immission :

a) en prévoyant que, lors de l'adoption, notamment, de conditions générales, le Gouvernement veille au respect des valeurs impératives et tient compte des valeurs guides d'immission, l'article 7, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 indique qu'il ne peut y avoir identité d'objet entre les conditions générales et les valeurs d'immission;

⁽¹⁾ La section de législation relève toutefois que tel n'est pas l'objet de l'article 21. L'observation qui est faite à présent ne s'applique donc pas à cet article. Au sujet dudit article, voir l'observation générale n° 1.

⁽²⁾ Lire à ce sujet M. PAQUES, "Les conditions d'octroi du permis d'environnement", in Le décret wallon relatif au permis d'environnement, Actes du colloque interuniversitaire organisé les 18 et 19 novembre 1999 par les facultés de droit des Universités de Bruxelles, Liège et Louvain et des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruylant, 2000, pp. 91 et sv., pp. 125 et 126.

b) par ailleurs, le Gouvernement puise le pouvoir d'établir des normes d'immission telles que celles envisagées par le projet d'arrêté dans des dispositions législatives spécifiques - en particulier l'article 65, § 1^{er}, 2°, du décret du 11 mars 1999 -, autres que celle qui le charge d'arrêter des conditions générales ⁽³⁾.

En conclusion, il s'indiquerait d'insérer les normes d'immission en projet dans un arrêté, pris sur la base de l'article 65, § 1^{er}, 2°, du décret du 11 mars 1999, distinct de celui qui fixe les conditions générales au sens de ce décret.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

L'alinéa 2 doit être remplacé par les alinéas suivants :

"Vu la délibération du Gouvernement sur la demande d'avis à donner par la section de législation du Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis 32.052/4 du Conseil d'Etat, donné le 20 mars 2002, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1° des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

Dispositif

Article 1^{er}

1. Les définitions prévues au 2°, au 3° et au 7°, n'ont d'autre objet que de renvoyer à des définitions du décret du 11 mars 1999. Elles sont donc inutiles et doivent, de ce fait, être omises.

⁽³⁾ Les travaux préparatoires du décret du 11 mars 1999 confirment expressément que l'article 65, § 1^{er}, 2°, est la seule disposition de ce décret qui permet au Gouvernement de fixer des normes d'immission (Doc. Parl. wall., sess. 1997-1998, n° 392/1, pp. 2 et 10, et n° 392/169, p. 232).

2. Aux 5° et 6°, il est de mauvaise méthode d'introduire dans une définition une énumération de personnes, ce qui ne permet pas d'identifier à suffisance l'autorité compétente pour l'application de chacune des dispositions du projet.

Articles 2 et 3

Les dispositions à l'examen s'appliquent "sauf dérogation fixée par le permis".

Le Gouvernement entend faire usage du pouvoir que lui reconnaît l'article 6 du décret du 11 mars 1999 de fixer des cas dans lesquels l'autorité saisie d'une demande de permis peut déroger aux conditions générales.

Il incombe toutefois au Gouvernement de fixer les types de cas et les limites de ces dérogations.

Le texte sera complété en ce sens.

Article 7

Selon la seconde phrase du dernier alinéa, "Le matériel de détection et de lutte contre l'incendie est contrôlé une fois par an par un organisme qualifié".

Le texte doit être complété pour préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par "organisme qualifié".

Si le Gouvernement entend viser par là des organismes dont l'intervention n'est, à ce jour, pas organisée par un texte, il lui appartient d'établir un régime de reconnaissance ou d'agrément desdits organismes.

Chapitre VII. - Bruit

1. Les normes que fixe le chapitre à l'examen sont déterminées en fonction de "zones d'immission", qui correspondent aux zones des plans de secteur.

Le texte appelle sur ce point deux observations générales :

a) De manière incidente, l'article 23, alinéa 5, fait apparaître que, pour déterminer la norme applicable, il y a uniquement lieu d'avoir égard à "la situation du plan de secteur prévalant lors de l'octroi du permis" ⁽⁴⁾. Le délégué du gouvernement a précisé qu'était normalement visé par là le premier permis délivré pour l'exploitation de l'établissement.

Il résulte aussi de l'article 23, alinéa 3, et des précisions du délégué du gouvernement que, dans les zones qu'énumère cet alinéa, sont uniquement prises en compte les habitations existantes au moment de la délivrance du premier permis délivré pour l'exploitation de l'établissement.

Outre le fait qu'elles gagneraient à être formulées de manière plus explicite et plus précise, de telles dispositions risquent de susciter d'importantes difficultés d'application pratique, spécialement dans les cas où le premier permis délivré pour l'exploitation d'un établissement est relativement ancien.

En outre, en ce qui concerne la règle exprimée à l'article 23, alinéa 5, on peut se demander s'il n'a pas été perdu de vue que le premier permis délivré pour l'exploitation de certains établissements l'a été il y a longtemps, avant l'entrée en vigueur des plans de secteur.

⁽⁴⁾ Cette idée n'est qu'exprimée qu'indirectement, le texte étant formulé en ce sens que, "en cas de modification du plan de secteur" - hypothèse à laquelle il convient, selon les explications du délégué du gouvernement, d'ajouter celle d'une dérogation au plan de secteur - "les seuils restent ceux qui résultaient de la situation du plan de secteur prévalant lors de l'octroi du permis".

b) Le texte en projet omet de prendre en considération deux catégories de zones des plans de secteur : les zones d'aménagement différé et les zones d'aménagement différé à caractère industriel.

Le délégué du gouvernement a expliqué que cette omission était due à l'incertitude qui caractérise l'affectation définitive desdites zones.

Il convient, à cet égard, de distinguer :

- Les zones d'aménagement différé à caractère industriel étant destinées à recevoir le même type d'activités que celles qui sont admissibles dans les zones d'activité économique ⁽⁵⁾, il serait logique de leur appliquer le même régime que celui prévu pour celles-ci.
- En ce qui concerne les zones d'aménagement différé, la circonstance que les plans de secteur ne fixent pas eux-mêmes leur affectation définitive ne suffit pas à justifier, au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, que le Gouvernement omette de les prendre en considération dans la détermination des normes de bruit applicables.

L'arrêté en projet pourrait prendre comme critère l'affectation que donnent à ces zones d'autres actes que les plans de secteur - en particulier les plans communaux d'aménagement, dont l'existence conditionne la mise en oeuvre desdites zones ⁽⁶⁾.

2. Le délégué du gouvernement a expliqué que les mesures de niveaux sonores que vise le texte seront effectuées, tantôt - "dans la plupart des cas" - par la division de la police de l'environnement, et tantôt par des laboratoires ou des organismes agréés en vertu de l'arrêté royal du 2 avril 1974 relatif aux conditions et modalités d'agrément des laboratoires et organismes chargés de l'essai et du contrôle d'appareils et de dispositifs dans le cadre de la lutte contre le bruit.

⁽⁵⁾ Voir l'article 34 du C.W.A.T.U.P.

⁽⁶⁾ Voir l'article 33 du C.W.A.T.U.P.

Le texte doit le préciser expressément.

En outre, il doit déterminer dans quels cas il peut être fait appel aux services d'un laboratoire ou d'un organisme agréé, et qui prend cette décision.

3. Plusieurs dispositions du chapitre à l'examen - en l'occurrence celles qui figurent à l'article 19, alinéa 3, ainsi qu'à l'article 24, alinéa 1^{er} in fine, et alinéa 2 - n'ont d'autre objet que de rappeler que l'autorité saisie d'une demande de permis peut imposer des conditions plus strictes que celles qui s'imposent pour assurer le respect des normes en projet.

De telles dispositions sont inutiles et doivent donc être omises.

4. Le chapitre à l'examen comprend plusieurs dispositions relatives aux établissements existants.

Ces dispositions, qui figurent à l'article 26, alinéa 2, à l'article 28 et à l'article 39 ⁽⁷⁾, sont rédigées en des termes difficilement compréhensibles. En outre, la section de législation n'aperçoit pas bien comment il y a lieu de les combiner.

Le texte doit être revu en déterminant clairement quels sont, en ce qui concerne le respect des normes fixées par le chapitre à l'examen, les pouvoirs et, le cas échéant, les obligations de l'autorité saisie d'une demande de permis ⁽⁸⁾ pour un établissement existant.

⁽⁷⁾ Lequel, comme en a convenu le délégué du gouvernement, n'a pas sa place dans la sous-section du projet d'arrêté qui est relative aux bruits impulsifs.

⁽⁸⁾ En précisant, le cas échéant, la nature de la demande de permis visée (selon les explications du délégué du gouvernement, en principe les articles 28 et 39 s'appliqueraient uniquement dans l'hypothèse d'une demande de renouvellement de permis).

Article 23

1. Dès lors que, selon l'alinéa 1^{er}, "Dans les zones d'habitat et d'habitat à caractère rural, le respect des conditions est imposé en tout point des zones d'immission", il est équivoque de prévoir, à l'alinéa 2, que "Les mesures sont effectuées aux points les plus sensibles des zones influencées" : ceci pourrait donner à penser que les normes applicables en zone d'habitat et en zone d'habitat à caractère rural ne s'imposent qu'"aux points les plus sensibles". En outre, cette dernière expression est peu précise.

Mieux vaut donc omettre l'alinéa 2.

La mention de l'alinéa 2 que fait l'alinéa 4 sera également omise.

2. A l'alinéa 3, il convient de tenir compte du fait que, selon l'article 31, alinéa 5, en cas de mitoyenneté, les mesures doivent être effectuées à l'intérieur des habitations, et non pas uniquement à l'extérieur.

Article 37

La notion d'"organe de sécurité" doit être définie.

Article 40 (nouveau)

L'arrêté en projet ne comporte pas d'exécutoire. Il convient donc d'ajouter au dispositif un article 40 nouveau, qui serait libellé comme suit :

"Art. 40. Le Ministre qui a l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté."

.../...

Signature

Pour autant que de besoin, il y a lieu de rappeler à l'auteur du projet que l'arrêté en projet doit être daté et signé par le ou les ministres compétents. Il en est de même pour l'annexe.

OBSERVATION FINALE

L'arrêté en projet ne pourra entrer en vigueur avant que le décret du 11 mars 1999 ne soit lui-même entré en vigueur, à la date que le Gouvernement fixera à cette fin.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DELPÉRÉE,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS