

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.294/4

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 octobre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les conditions sectorielles et intégrales des ateliers de travail du bois et de fabrication d'articles en bois", a donné le 4 février 2003 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'arrêté en projet entend fixer des prescriptions qui, selon la classe des installations auxquelles elles s'appliquent, s'analysent comme étant des "conditions sectorielles" ou des "conditions intégrales" au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Ceci appelle deux observations générales.

a) Selon l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, "les conditions intégrales consistent en un ensemble de prescriptions visant à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, danger ou inconvénient que l'installation ou l'activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement".

Comme indiqué lors des travaux préparatoires du décret, les conditions intégrales sont ainsi conçues comme "un ensemble complet de prescriptions appréhendant tous les aspects des nuisances susceptibles d'être causées" par l'installation ou l'activité dont il s'agit ⁽¹⁾.

En d'autres termes, la notion de condition intégrale "est fondée sur l'idée qu'il est possible d'appréhender a priori et in abstracto, toutes les nuisances liées à certaines installations ou activités" ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Doc. parl. wall., sess. 1997-1998, n° 392/1, p. 2, et n° 392/169, p. 5.

⁽²⁾ 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, p. 117.

Cette caractéristique s'explique par le fait que l'adoption de conditions intégrales est un préalable permettant de répertorier dans la classe 3 les installations ou activités auxquelles s'appliquent lesdites conditions ⁽³⁾ et de soumettre ainsi normalement l'exploitation de l'établissement que forment les installations ou activités en question à un simple régime de déclaration, et non pas à un régime de permis ⁽⁴⁾.

Lorsque le Gouvernement souhaite arrêter des conditions intégrales, il lui incombe donc d'être en mesure d'établir que les prescriptions qu'il envisage d'adopter sont effectivement de nature à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, de danger ou d'inconvénient que les installations ou activités concernées sont susceptibles de causer à l'homme ou à l'environnement ⁽⁵⁾.

Il appartient au Gouvernement de s'assurer que tel est le cas en l'espèce.

En ce qui concerne l'application aux établissements existants de l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, il est renvoyé à l'observation relative à l'article 28.

⁽³⁾ Voir l'article 3, alinéa 2, du décret.

⁽⁴⁾ Voir l'article 11 du décret.

⁽⁵⁾ Et ce, le cas échéant, en combinant ces prescriptions avec des conditions générales ou sectorielles applicables aux installations ou activités concernées. En effet, comme le fait apparaître, notamment, l'article 58, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, l'exploitant d'un établissement soumis à des conditions intégrales doit aussi respecter les conditions générales ou sectorielles applicables à cet établissement; pour déterminer si toute forme de nuisance, de danger ou d'inconvénient qu'une installation ou une activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement est effectivement évitée ou limitée au sens de l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret, il convient donc de prendre en compte l'ensemble que constituent, d'une part, les conditions générales ou sectorielles applicables et, d'autre part, les conditions intégrales envisagées (lire, sur ce point, M. PAQUES, op. cit., pp. 144 et 145).

b) Formellement, rien ne s'oppose à ce que le Gouvernement fixe dans un même arrêté des conditions sectorielles et des conditions intégrales.

Il ne peut cependant être perdu de vue que le décret du 11 mars 1999 soumet les conditions sectorielles et les conditions intégrales à des régimes différents.

Ainsi :

- les conditions sectorielles peuvent être complétées par des conditions qualifiées de "particulières", dont l'adoption est de la compétence de l'autorité saisie d'une demande de permis ⁽⁶⁾, tandis que l'ajout de prescriptions aux conditions intégrales prend la forme de conditions qualifiées de "complémentaires", dont l'adoption est de la compétence de l'autorité saisie d'une déclaration ⁽⁷⁾ ;
- alors que le décret organise la faculté de déroger aux conditions sectorielles, il ne permet pas l'octroi de dérogations aux conditions intégrales ⁽⁸⁾ .

Il importe donc d'éviter toute confusion entre conditions sectorielles et conditions intégrales.

A cet égard, le projet d'arrêté n'est pas à l'abri de la critique. Ainsi, alors que, selon son intitulé, il détermine "les conditions sectorielles et intégrales" des installations auxquelles il se rapporte, il apparaît que plusieurs de ses dispositions - en particulier

⁽⁶⁾ Voir l'article 6, alinéa 1^{er}, première phrase, du décret.

⁽⁷⁾ Voir l'article 14, § 5, du décret.

⁽⁸⁾ Voir l'article 5, § 3, l'article 6, l'article 14, § 5, alinéa 3, et l'article 72, §§ 1^{er} et 2, du décret.

l'article 8, alinéa 1^{er}, troisième phrase, les articles 15 à 19, les articles 22 et 23, l'article 25, alinéa 2, et l'article 28 - ne s'appliquent pas aux installations de classe 3 ou, en raison du fait que leur mise en oeuvre requiert l'intervention de l'autorité saisie d'une demande de permis, ne peuvent pas s'y appliquer, de sorte que l'on ne saurait y voir des conditions intégrales.

Le texte doit être revu pour éviter toute confusion entre conditions sectorielles et conditions intégrales.

A cette fin, la solution la plus indiquée consisterait sans doute à adopter deux arrêtés distincts, l'un déterminant des conditions sectorielles, applicables aux installations de classes 1 et 2, et l'autre des conditions intégrales, applicables aux installations de classe 3.

2. Selon l'article 8 du décret du 11 mars 1999, les conditions sectorielles et les conditions intégrales 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.

3. Plusieurs dispositions figurant dans l'arrêté en projet n'ont d'autre objet que de rappeler l'obligation de respecter des règles résultant déjà d'autres dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

.../...

Il en va ainsi de l'article 3, des articles 17, 10°, et 18, 8°⁽⁹⁾, et de l'article 27.

Des dispositions de ce type sont inutiles.

Elles sont aussi de nature à créer une certaine ambiguïté, dans la mesure où elles peuvent conduire à se demander quel sort doit être réservé à des dispositions auxquelles l'arrêté en projet ne fait pas expressément référence.

Quant au rappel de l'obligation de respecter des règles résultant de dispositions législatives, il est en outre de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question.

Les dispositions citées seront donc omises.

4. La méconnaissance des prescriptions fixées par l'arrêté en projet est un fait constitutif d'infraction.

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.

⁽⁹⁾ Lesquels n'ont d'autre objet que de rappeler une règle figurant à l'article 7, 1°, du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

Tel n'est pas le cas de plusieurs des dispositions que contient l'arrêté en projet, en particulier les dispositions suivantes :

a) l'article 17, 11°, et l'article 18, 9°, qui ne définissent pas les "substances dangereuses" que, sauf autorisation expresse, ne peuvent contenir les eaux déversées;

b) la première phrase de l'article 21, selon laquelle "la combustion doit s'effectuer dans des conditions telles qu'il n'en résulte aucun inconvénient pour le voisinage", et l'article 24, en tant qu'il prévoit que "les précautions nécessaires sont prises pour que les vibrations qui pourraient être engendrées par l'activité de l'établissement ne puissent incommoder le voisinage", manquent de précision : l'inconvénient ainsi visé est en effet éminemment subjectif et peut faire l'objet d'appréciations diamétralement opposées selon la personnalité du voisin concerné;

c) l'article 25, alinéa 1^{er}, qui ne définit pas les "activités bruyantes", qu'il interdit à certains moments.

Ces dispositions doivent être complétées et précisées afin de satisfaire aux exigences des normes internationales et internes précitées.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

.../...

1. Les arrêtés du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, visés aux alinéas 2 et 3 du préambule, ne constituent pas la base légale de l'arrêté en projet et ne sont ni modifiés, ni abrogés par celui-ci. Ces alinéas doivent donc être omis.

2. A l'alinéa 5 devenant l'alinéa 3, il y a lieu de mentionner le numéro de l'avis donné par le Conseil d'Etat.

Dispositif

Chapitre V. - Eau

Le Gouvernement ne peut perdre de vue l'existence de dispositions, contenues dans l'arrêté royal du 3 août 1976 portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales, qui fixent des conditions générales de déversement des eaux usées, applicables à l'ensemble des installations et activités soumises au décret du 11 mars 1999.

Ces prescriptions, qui, à l'origine, ont été prises en exécution de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, aujourd'hui abrogé ⁽¹⁰⁾, trouvent désormais leur fondement légal dans les dispositions du décret du 11 mars 1999 qui habilite le Gouvernement à arrêter des "conditions générales" au sens du chapitre I^{er}, section III, de ce décret.

⁽¹⁰⁾ Voir l'article 100 du décret du 11 mars 1999.

Certaines dispositions du chapitre à l'examen n'ont d'autre objet que de reproduire certaines des prescriptions en question de l'arrêté royal du 3 août 1976. Ainsi, la disposition, figurant à l'article 17, 5°, selon laquelle "la teneur en matières sédimentables des eaux déversées ne peut dépasser 0,5 ml par litre (au cours d'une sédimentation statique de 2 heures)", reproduit une disposition figurant déjà à l'article 7, 5°, a, de l'arrêté royal du 3 août 1976. Comme indiqué dans l'observation générale 3, le simple rappel d'une disposition existante est inutile et présente certains dangers.

D'autres dispositions du chapitre à l'examen s'écartent de prescriptions contenues dans l'arrêté royal du 3 août 1976. Ainsi, l'article 17, 4°, en projet prévoit que la teneur en matières en suspension des eaux déversées ne peut dépasser 120 milligrammes par litre, alors que l'article 7, 5°, b, de l'arrêté royal du 3 août 1976 fixe en règle générale cette teneur à 60 milligrammes par litre. En vertu de l'article 5, § 2, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999, le Gouvernement peut, lorsqu'il arrête des conditions sectorielles, s'écarter de conditions générales; encore toutefois est-il alors tenu, en vertu de la même disposition, de motiver cette dérogation.

En conclusion, d'une part, le chapitre à l'examen sera revu de manière à éviter d'y insérer des dispositions qui reproduisent des prescriptions figurant dans l'arrêté royal du 3 août 1976 et, d'autre part, le Gouvernement veillera à motiver les dérogations envisagées aux prescriptions contenues dans ce même arrêté.

Article 20

Le Gouvernement peut, au titre de conditions sectorielles ou intégrales d'exploitation des installations auxquelles s'applique l'arrêté en projet, fixer des prescriptions régissant l'utilisation comme combustibles de résidus de production de ces installations. On relève particulièrement à cet égard que, dans l'énumération des matières sur lesquelles peuvent porter des conditions sectorielles ou intégrales, l'article 4, alinéa 3,

.../...

8°, du décret du 11 mars 1999 fait mention de "la gestion des déchets générés par l'établissement".

Il va toutefois de soi que de telles prescriptions ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de dispenser les exploitants de ces installations de respecter les obligations, et en particulier les procédures administratives, qui s'imposent à eux en vertu d'autres dispositions. Ainsi, la disposition en projet ne peut être comprise ou interprétée en ce sens qu'elle autoriserait les exploitants d'ateliers de travail du bois ou de fabrication d'articles en bois à utiliser leurs déchets comme combustibles dans lesdits ateliers sans le permis d'environnement ou l'enregistrement requis pour cette activité.

Par ailleurs, la disposition en projet s'expose à critique en ce qu'elle renvoie aux normes applicables à certains types d'installations : outre le fait que certaines des normes auxquelles il est renvoyé n'existent pas encore ⁽¹¹⁾, comme indiqué dans l'observation générale 3, le simple rappel d'une disposition existante est inutile et présente certains dangers.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 28

Il résulte de la disposition à l'examen que les conditions sectorielles fixées par l'arrêté en projet s'appliquent aux établissements existants dès l'entrée en vigueur de

⁽¹¹⁾ Ainsi en va-t-il des normes visées à l'alinéa 3.

celui-ci ⁽¹²⁾; le texte ajoute toutefois que l'autorité compétente peut soumettre l'exploitation de ceux-ci à des conditions particulières moins sévères, pour autant que ces dernières soient "au moins équivalentes à l'autorisation antérieure" et que leur durée de validité n'excède pas le 1^{er} janvier 2007.

Tel qu'il est rédigé, le texte à l'examen ne se prononce pas sur l'application des conditions intégrales aux établissements existants.

A cet égard, de deux choses l'une :

1° Ou bien les conditions intégrales sont destinées à ne pas s'appliquer aux établissements existants ⁽¹³⁾ ou à ne s'y appliquer qu'à partir d'une date déterminée.

Vu le fait que, conformément à l'article 3, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999, l'adoption de conditions intégrales est un préalable pour répertorier des installations ou des activités dans la classe 3, il s'ensuivrait nécessairement que les installations existantes ne pourraient être considérées comme étant de classe 3 tant que les conditions intégrales ne leur sont pas applicables.

Il est douteux que cette solution corresponde au résultat recherché par les auteurs du projet.

⁽¹²⁾ Cette règle, qui se déduit logiquement de la disposition en projet, gagnerait à être consacrée de manière expresse, dès lors qu'en vertu de l'article 9 du décret du 11 mars 1999, à défaut de précision quant au délai dans lequel des conditions générales, sectorielles ou intégrales s'appliquent aux établissements existants, ces conditions "ne s'appliquent qu'aux établissements autorisés ou déclarés postérieurement à leur entrée en vigueur".

⁽¹³⁾ Vu les termes de l'article 9 du décret du 11 mars 1999, telle est la solution qui se déduirait du silence du Gouvernement sur ce point.

En outre, le régime qui en résulterait - consistant en ce que, le cas échéant pour quelques années seulement, des installations d'un même type relèveraient de classes distinctes pour l'application du décret du 11 mars 1999 et seraient de ce fait soumises à des règles totalement différentes, en raison de la seule circonstance qu'il s'agit ou qu'il ne s'agit pas d'installations existantes - serait immanquablement source de confusion et d'importantes difficultés.

2° Ou bien les conditions intégrales sont destinées à s'appliquer immédiatement aux établissements existants ⁽¹⁴⁾.

Il conviendrait alors, pour éviter toute discrimination à l'égard des exploitants de ces établissements, que ceux-ci puissent bénéficier, à tout le moins, d'un régime transitoire analogue à celui qu'organise la disposition à l'examen pour les établissements existants soumis à des conditions sectorielles.

A cet égard, il y a lieu de ne pas perdre de vue que d'une part, l'article 9 du décret du 11 mars 1999 a pour objet de préserver les exploitants d'établissements existants de l'imposition brutale de conditions nouvelles qu'il leur serait difficile, voire impossible, de respecter et que, d'autre part, la mise en oeuvre de cette disposition ne peut avoir pour conséquence la mise en place d'un régime discriminatoire.

Il en résulte qu'afin, à la fois, de garantir le respect du principe d'égalité et d'atteindre l'objectif que se fixe l'article 9 précité, le pouvoir conféré au Gouvernement de déterminer le délai dans lequel des conditions intégrales nouvelles s'appliquent aux établissements existants doit être compris dans un sens large. Il peut être compris comme incluant le pouvoir d'instaurer un régime transitoire permettant l'imposition de conditions

⁽¹⁴⁾ Comme déjà indiqué, une telle règle gagnerait à être consacrée expressément.

moins strictes ⁽¹⁵⁾. Toutefois, comme il s'agit de régler l'application de conditions intégrales, ce régime doit évidemment être conçu et appliqué en respectant la définition desdites conditions que donne l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 : ceci implique que, même si elles sont d'un degré de sévérité moindre que les dispositions normalement applicables, les prescriptions transitoires régissant l'exploitation des établissements existants doivent toujours être de nature "à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, danger ou inconvénient que l'installation ou l'activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement".

⁽¹⁵⁾ A cet égard, l'article 9 ne paraît pas s'opposer à ce que, à titre de disposition transitoire, le Gouvernement habilite une autorité qu'il désigne - telle "l'autorité compétente", c'est-à-dire en l'espèce celle qui est chargée de recevoir la déclaration requise pour l'exploitation des établissements de classe 3 - à soumettre cas par cas l'exploitation des établissements existants à des prescriptions moins strictes que celles applicables aux établissements nouveaux.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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