

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 34.297/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, 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 "fixant les conditions intégrales relatives aux bassins de natation visés à la rubrique n° 92.61.01.01", a donné le 4 février 2003 l'avis suivant :

OBSERVATION PREALABLE

Le projet d'arrêté entend fixer les conditions intégrales applicables aux bassins de natation visés à la rubrique 92.61.01.01. de l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

Le délégué a expliqué que, ce faisant, le Gouvernement s'écarterait du choix qu'il avait fait dans un précédent projet d'arrêté - sur lequel la section de législation du Conseil d'Etat a, le 16 octobre 2002, donné l'avis 33.486/4 -, de soumettre à des conditions sectorielles l'ensemble des bassins de natation classés comme "installations" au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, y compris ceux visés à la rubrique 92.61.01.01.

Selon le délégué du gouvernement, l'intention est désormais de soumettre les bassins de natation que vise cette rubrique aux conditions intégrales que détermine le projet d'arrêté, et non plus aux conditions sectorielles envisagées par le projet d'arrêté sur lequel a été donné l'avis 33.486/4. Les conditions sectorielles en question s'appliqueraient uniquement aux bassins de natation visés à la rubrique 92.61.01.02.

C'est au bénéfice de cette précision - laquelle implique bien évidemment une modification en conséquence du précédent projet d'arrêté - qu'est examiné le présent projet.

OBSERVATIONS GENERALES

1. 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⁾.

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⁾.

(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.

(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

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

La question de savoir si les prescriptions en projet peuvent être qualifiées de "conditions intégrales" au sens du décret du 11 mars 1999 revêt une acuité toute spéciale en ce qui concerne les "bassins de natation construits à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté", que vise l'article 40 en projet. En effet, cette disposition rend inapplicables aux bassins de natation précités un nombre non négligeable de prescriptions que contient l'arrêté en projet, tantôt jusqu'au 1^{er} juin 2004, tantôt de manière définitive. Compte tenu de cet élément, on peut se demander si les prescriptions régissant l'exploitation desdits bassins de natation suffisent, selon les termes de l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, "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".

2. Selon l'article 8 du décret du 11 mars 1999, 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. 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

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).

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 l'arrêté en projet, en particulier les dispositions suivantes :

- a) l'article 6, selon lequel "des installations sanitaires sont réalisées en nombre suffisant";
- b) l'article 24, selon lequel "l'exploitant prend toutes les mesures pour préserver la santé et la sécurité des baigneurs";
- c) l'article 31, alinéa 1^{er}, selon lequel "la ventilation des locaux de stockage des produits dangereux est conçue de façon à ne pas incommoder le voisinage", manque 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;
- d) l'article 34, § 1^{er}, selon lequel "des mesures maximales de sécurité sont prises lors du transport et de la manipulation de bidons de produits dangereux".

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

Article 7

Tel qu'il est rédigé, le paragraphe 8 laisse ouverte la question de savoir si la circulation des baigneurs implique obligatoirement l'utilisation du pédiluve ou de la douche pour pieds.

Article 10

Au paragraphe 2, alinéa 2, il y a lieu d'écrire "accusé de réception".

Article 12

Les 1° et 2° du paragraphe 1^{er} doivent être complétés pour spécifier les analyses qui sont visées.

Article 26

.../...

1. Les paragraphes 2 et 4 imposent un certain nombre d'obligations relatives aux compétences et à la formation des sauveteurs responsables de la sécurité des baigneurs.

Les sauveteurs doivent être en possession de brevets, certificats ou attestations délivrés par l'"autorité administrative compétente"; ils doivent aussi suivre chaque année un entraînement aux méthodes de premiers soins, de réanimation et de sauvetage, dont les modalités sont reconnues par l'"autorité administrative compétente".

Le délégué du gouvernement a précisé que, par "autorité administrative compétente", il y avait lieu d'entendre la direction générale du sport de la Communauté française, et que les obligations imposées aux sauveteurs étaient à mettre en rapport avec des dispositifs établis en application du décret du 26 avril 1999 organisant le sport en Communauté française.

Rien ne s'oppose à ce que la Région wallonne, au titre de ses compétences en matière de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, impose, pour assurer la sécurité des personnes qui fréquentent un bassin de natation, des obligations qu'elle détermine en faisant référence à des dispositifs relevant de la compétence des Communautés dans les matières de l'éducation physique et des sports.

La Région wallonne ne peut toutefois avoir uniquement égard aux mesures prises par la Communauté française. En effet, celle-ci n'est compétente que pour une partie du territoire auquel l'arrêté en projet est destiné à s'appliquer, à savoir la région de langue française. Dans la région de langue allemande, c'est la Communauté germanophone qui est compétente dans les matières de l'éducation physique et des sports. Le texte en projet doit être réexaminé pour tenir compte de cet élément.

En outre, il appartient au Gouvernement de s'assurer de la réalité de l'existence des dispositifs auxquels il fait référence. A ce sujet, comme déjà indiqué dans

.../...

l'avis 33.486/4, précité, si la Communauté française n'a, à ce jour, pas mis en place le "test de capacité professionnelle" dont fait mention le paragraphe 3, il n'y a pas lieu d'en faire état, du moins en ce qui concerne la région de langue française.

2. Comme en a convenu le délégué du gouvernement, le paragraphe 3 ne doit pas faire état des "bassins en «multipropriété»", ceux-ci n'entrant pas dans le champ d'application de l'arrêté en projet.

La même observation vaut pour l'article 30, § 4.

Article 30

La seconde phrase du paragraphe 3, 4°, doit être complétée pour déterminer précisément la réglementation à laquelle il est fait référence.

Article 38

Le décret du 11 mars 1999 soumet l'exploitation des établissements que forment les installations ou activités de classe 3 à un simple régime de déclaration, et non pas à un régime de permis ⁽⁶⁾.

Le Gouvernement ne peut donc, fût-ce par le biais de conditions intégrales arrêtées sur la base de l'article 4 du décret du 11 mars 1999, soumettre à l'approbation d'une autorité administrative l'exercice d'activités déterminées dans ces établissements.

En conséquence, le paragraphe 2, qui organise un tel régime d'approbation, doit être omis.

⁽⁶⁾ Voir l'article 11 du décret.

Article 39

Le texte doit être complété pour préciser l'objet et la portée de la mission confiée au service d'incendie.

Article 40

1. Sur la compatibilité de cette disposition avec l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, il est renvoyé à l'observation générale 1.

2. Sous cette réserve, en ce qui concerne l'application de la disposition à l'examen aux "bassins de natation construits à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté", on ne peut perdre de vue que l'obtention d'un permis est une obligation prescrite de longue date pour l'exploitation des bassins de natation; ainsi, le règlement général pour la protection du travail imposait déjà l'obtention d'un permis pour l'exploitation de tout bassin de natation ⁽⁷⁾.

En faisant mention des "bassins de natation construits à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté", le texte en projet semble viser, non seulement les bassins de natation dont l'exploitation est couverte par un permis, mais aussi ceux dont l'exploitant ne dispose pas de permis.

S'il en va ainsi, le régime transitoire que met en place la disposition à l'examen bénéficierait indifféremment aux exploitants de tous les bassins de natation existants, qu'il aient ou qu'ils n'aient pas respecté l'obligation d'obtenir un permis.

⁽⁷⁾ Les bassins de natation figuraient dans la nomenclature des établissements pour l'exploitation desquels était requis le permis requis par le règlement général pour la protection du travail (voir, au titre I^{er}, chapitre II, de ce règlement, la rubrique n° 2 de la liste B).

Si telle est effectivement la portée du texte en projet, celui-ci s'expose à critique au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, dès lors qu'il traite de la même manière des situations qui, en droit, sont fondamentalement différentes.

Le projet d'arrêté sera revu en tenant compte de cette observation.

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