

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.299/4

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 "portant conditions sectorielles et intégrales relatives aux cuves d'air comprimé", 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⁾.

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

⁽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.

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 19.

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

⁽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).

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 "(porte) conditions sectorielles et intégrales" des installations auxquelles il se rapporte, il apparaît que plusieurs de ses dispositions - en particulier l'article 3, alinéa 2, l'article 4 en ce qu'il fait référence à d'éventuelles conditions d'exploitation particulières, et l'article 19 ⁽⁹⁾ - 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.

⁽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.

⁽⁹⁾ D'autres dispositions pourraient aussi être citées, tel l'article 2, 5°. Toutefois, comme indiqué dans les observations particulières, cette disposition doit de toute façon être omise.

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 classe 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 - en particulier le début de l'article 1^{er}, l'article 7, alinéa 1^{er}, et l'article 14, deuxième flèche - n'ont d'autre objet que de rappeler l'obligation de respecter les prescriptions de l'arrêté royal du 11 juin 1990 portant exécution de la directive du Conseil des Communautés européennes concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux réceptifs à pression simples.

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.

Les dispositions citées seront donc omises.

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 2

1. Les définitions prévues aux 1° et 2° sont inutiles pour l'application de l'arrêté en projet. Elles seront donc omises.

2. Le 4° définit l'"expert compétent" comme étant la personne ou le service "dont la compétence, en ce qui concerne la mission qui lui est confiée, est généralement reconnue".

Cette disposition manque de précision.

Une telle imprécision ne peut être admise dans un texte formé de prescriptions dont la méconnaissance est un fait constitutif d'infraction. En effet, 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.

.../...

Le texte à l'examen sera revu en conséquence.

3. La définition des "conditions particulières" que donne le 5° est inutile : elle n'a en effet d'autre objet que de rappeler l'article 6, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999.

Le 5° sera donc omis.

Articles 3 et 4

Ces dispositions précisent que les mesures qu'elles visent "font éventuellement l'objet de conditions d'exploitation particulières établies par le fonctionnaire technique".

Ceci ne peut être admis : outre ce qui a été dit dans l'observation générale 1, il n'y a pas lieu de rappeler la faculté, que prévoit l'article 6 du décret du 11 mars 1999, d'assortir un permis de conditions particulières; de plus, en vertu de cette disposition du décret, c'est à l'autorité qui délivre le permis, et non au fonctionnaire technique, qu'il incombe de fixer des conditions particulières.

Le texte sera revu en conséquence.

Articles 15, 16 et 18

Le texte doit préciser quels sont les "organismes agréés" qu'il vise.

Article 19

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 celui-ci ⁽¹⁰⁾; 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".

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 ⁽¹¹⁾ 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.

⁽¹⁰⁾ 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".

⁽¹¹⁾ 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 quelque temps 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 ⁽¹²⁾.

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

⁽¹²⁾ Comme déjà indiqué, une telle règle gagnerait à être consacrée expressément.

moins strictes ⁽¹³⁾. 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".

⁽¹³⁾ 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