

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 34.302/4

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 intégrales relatives aux ateliers d'entretien et de réparation des véhicules à moteur lorsque le nombre de fosses ou ponts élévateurs est inférieur ou égal à trois", a donné le 4 février 2003 l'avis suivant :

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⁾.

⁽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.

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 aux articles 44 et 45.

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. 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.

⁽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 en va ainsi de l'article 11, alinéa 1^{er}, de l'article 31 et de l'article 34, § 3.

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. Plusieurs dispositions figurant dans l'arrêté en projet - en l'occurrence l'article 15, l'article 32 et l'article 44, alinéa 2, seconde phrase - prévoient que certaines matières peuvent faire l'objet de conditions complémentaires.

En vertu de l'article 14, § 5, du décret du 11 mars 1999, c'est à l'autorité chargée de recevoir la déclaration introduite pour l'exploitation d'un établissement qu'il incombe de décider s'il y a lieu de soumettre cette exploitation à des conditions complémentaires.

Le Gouvernement n'a pas à rappeler l'existence de ce pouvoir. En outre, il ne lui appartient pas non plus de déterminer dans quelles matières celui-ci peut s'exercer.

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

Sous réserve de ce qui sera dit dans l'observation relative aux articles 44 et 45, la définition de l'expression "établissement existant" que donne le 1° appelle les trois observations suivantes :

1. Aux établissements "dûment autorisés avant l'entrée en vigueur du présent arrêté", il y a lieu d'ajouter ceux dont l'exploitation est couverte par un permis délivré à la suite d'une demande introduite avant l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999, laquelle est intervenue le 1^{er} octobre 2002.

En effet, il résulte de l'article 180, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 que les demandes de permis introduites avant l'entrée en vigueur du décret sont traitées selon les règles applicables au jour de leur introduction.

Il est donc logique de considérer comme existants les établissements dont l'exploitation est couverte par un permis délivré à la suite de l'introduction de telles demandes.

.../...

2. Le texte en projet suggère aussi de ranger parmi les établissements "existants" ceux "qui ont introduit une demande d'autorisation avant l'entrée en vigueur du présent arrêté".

Compte tenu de ce qui vient d'être dit, il s'agit en fait des établissements pour lesquels une demande de permis est introduite entre le 1^{er} octobre 2002 et la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

Par ailleurs, un établissement ne peut être tenu pour "existant" en droit si son exploitation n'est pas couverte par le permis requis. Pour éviter toute équivoque sur ce point, mieux vaudrait rédiger le texte en ce sens que, pour l'application de l'arrêté en projet, les établissements en question sont assimilés à des établissements existants.

3. Le texte en projet considère encore comme "établissements existants" ceux "qui ne sont pas visés par la nomenclature reprise au chapitre II du titre I^{er} de l'arrêté du Régent du 11 février 1946 portant approbation des titres I et II du RGPT".

Comme en a convenu le délégué du gouvernement, il n'y a pas lieu de faire état de cette hypothèse, puisque le règlement général pour la protection du travail soumettait à permis l'exploitation de tout atelier de réparation ou d'entretien de véhicules à moteur à explosion ou à combustion interne ⁽⁶⁾.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 14

⁽⁶⁾ Voir, au titre I^{er}, chapitre II, de ce règlement, la rubrique n° 390 de la liste A.

La disposition à l'examen renvoie à un arrêté du Gouvernement wallon à intervenir, "déterminant les conditions sectorielles relatives au stockage des liquides inflammables et combustibles en récipients mobiles".

Cette disposition doit être omise : d'une part, le texte auquel il est renvoyé n'existe pas encore et, d'autre part, comme indiqué dans l'observation générale 3, le simple rappel de l'obligation de respecter des prescriptions est inutile et présente certains dangers.

Article 27

Au paragraphe 2, il convient de déterminer les modalités de reconnaissance de l'équivalence de la performance des normes et codes de bonne pratique que vise le texte.

Article 28

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 ⁽⁷⁾, 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.

La disposition à l'examen reproduit certaines des prescriptions des articles 7 et 19 de l'arrêté royal du 3 août 1976.

⁽⁷⁾ Voir l'article 100 du décret du 11 mars 1999.

Or, 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 34

Selon le paragraphe 1^{er}, "les déchets sont entreposés et manipulés de manière à ce qu'ils ne puissent entraîner ni danger ni incommodité, ni insalubrité pour les voisins ou provoquer une pollution quelconque de l'environnement".

Cette disposition manque de précision. On relève en particulier, en ce qui concerne les inconvénients pour les voisins, que ces inconvénients sont éminemment subjectifs et peuvent faire l'objet d'appréciations diamétralement opposées selon la personnalité des intéressés.

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.

Articles 37 et 38

.../...

La section de législation se demande comment il y a lieu de combiner ces dispositions avec d'autres - en particulier celles qui figurent aux articles 59 à 64 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux déchets dangereux et aux articles 14 à 19 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 9 avril 1992 relatif aux huiles usagées - qui prévoient également la tenue d'un registre de déchets et l'obligation de déclarer la détention de déchets.

Le texte sera revu afin d'éviter tout double emploi ou incohérence entre ces diverses dispositions.

Articles 44 et 45

Ces dispositions ne déterminent pas clairement dans quelle mesure le Gouvernement souhaite que l'arrêté en projet s'applique aux établissements existants.

En effet, elles ne se prononcent que sur l'inapplication de certaines des prescriptions en projet à ces établissements.

Il appartiendra au Gouvernement de régler clairement cette question.

A cette occasion, il aura particulièrement à tenir compte des éléments suivants :

1. Tout d'abord, le Gouvernement ne peut perdre de vue l'article 9 du décret du 11 mars 1999, lequel est rédigé comme suit :

"Lorsqu'il arrête, modifie ou complète des conditions (...) intégrales, le Gouvernement précise le délai dans lequel les nouvelles conditions s'appliquent aux établissements existants. A défaut de précision, les nouvelles conditions ne s'appliquent qu'aux établissements autorisés ou déclarés postérieurement à leur entrée en vigueur".

.../...

2. Par ailleurs, il résulte de l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 que, même si elles sont d'un degré de sévérité moindre que les dispositions normalement applicables, les prescriptions régissant l'exploitation des établissements existants doivent, pour pouvoir être qualifiées de "conditions intégrales", 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".

3. Enfin, il y a lieu d'éviter toute discrimination des exploitants des établissements existants soumis à l'arrêté en projet par rapport aux exploitants des établissements existants soumis à l'arrêté du Gouvernement wallon "portant conditions sectorielles relatives aux ateliers d'entretien et de réparation des véhicules à moteur lorsque le nombre de fosses ou ponts élévateurs est supérieur à 3", arrêté dont l'avis 34.303/4 est donné ce jour.

A cette fin, il conviendrait que les premiers exploitants cités puissent bénéficier, à tout le moins, d'un régime transitoire analogue à celui qu'organise le texte applicable aux seconds.

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

.../...

moins strictes⁽⁸⁾. 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".

Le texte sera revu en conséquence.

OBSERVATION FINALE

Le Gouvernement doit, en veillant à éviter toute incohérence avec les dispositions de l'arrêté en projet, déterminer le sort à réserver aux articles 565 à 574^{ter} du règlement général pour la protection du travail.

⁽⁸⁾ 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 VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS