

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.897/4

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 13 février 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les conditions intégrales d'exploitation des dépôts de liquides combustibles en réservoirs fixes, à l'exclusion des dépôts en vrac de produits pétroliers et substances dangereuses ainsi que les dépôts présents dans les stations-service", a donné le 10 mars 2003 l'avis suivant :

Afin de respecter le délai d'un mois qui lui est imparti, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur du texte qui lui est soumis, de la compatibilité de ce texte avec les règles d'intensité de force obligatoire supérieure, et de l'accomplissement des formalités préalables.

Sur ces points, il y a lieu de faire les observations ci-après.

1. Selon l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, "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.

⁽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).

La question de savoir si les prescriptions en projet peuvent être qualifiées de "conditions intégrales" au sens du décret du 11 mars 1999 précité revêt une acuité toute spéciale en ce qui concerne les établissements existants. En effet, les articles 41 à 46 rendent inapplicables à ces établissements un nombre non négligeable de prescriptions que contient l'arrêté en projet ⁽⁶⁾, tantôt jusqu'au 1^{er} janvier 2005, tantôt de manière définitive. Compte tenu de cet élément, on peut se demander si, en tant qu'il règle l'exploitation des établissements existants, l'arrêté en projet suffit, 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 précité, 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. Certaines dispositions de l'arrêté en projet constituent des "règles techniques" au sens de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

Il en va ainsi des dispositions figurant à l'article 3, § 1^{er}, à l'article 24, § 1^{er}, et à l'article 33.

⁽⁶⁾ Au passage, la section de législation se demande si les articles 41 à 46 reflètent à suffisance l'intention des auteurs du texte en ce qui concerne l'application ou l'inapplication de l'arrêté en projet aux établissements existants. Il est rappelé à cet égard que l'article 9 du décret du 11 mars 1999 règle comme suit l'entrée en vigueur des arrêtés fixant des conditions intégrales : "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 (...) déclarés postérieurement à leur entrée en vigueur".

En vertu de l'article 8 de la directive 98/34/CE, ces dispositions doivent, lorsqu'elles sont à l'état de projet, être communiquées à la Commission européenne.

Il ne ressort pas du dossier que tel a été le cas en l'espèce.

Il incombe donc à la Région wallonne de soumettre lesdites dispositions à la Commission.

4. Plusieurs dispositions - figurant, en l'occurrence, à l'article 2, 11°, et à l'article 3, § 3, seconde phrase - chargent l'"expert compétent" de déterminer ou de préciser certaines prescriptions en projet.

Ceci ne peut être admis.

C'est, en effet, au Gouvernement qu'il appartient, sur la base de l'article 4 du décret du 11 mars 1999 précité, de fixer les conditions intégrales en projet. Le Gouvernement ne peut déléguer ce pouvoir à l'"expert compétent".

Le texte sera revu en conséquence.

5. 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.

.../...

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

a) l'article 2, 15°, qui inclut dans la définition de l'expression "matériau incombustible" la notion, fort imprécise, d'absence de dégagement "notable" de chaleur;

b) l'article 2, 17°, qui définit l'"expert compétent" comme étant une personne ou un service dont la compétence est "généralement reconnue", sans autre précision sur ce point;

c) l'article 3, § 3, première phrase, dont il résulte que "les réservoirs autres que cylindriques horizontaux sont construits suivant des règles de bonne pratique présentant un niveau de sécurité équivalent aux normes précitées";

d) l'article 12, alinéa 1^{er}, première phrase, qui prévoit l'application d'une règle "autant que possible";

e) l'article 15, 2°, qui, sans autre précision, fait obligation à l'exploitant de prendre "les mesures nécessaires afin de limiter la pollution du sol et du sous-sol".

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

6. Sous réserve de ce qui a été dit dans l'observation n° 1, la définition de l'expression "établissement existant" que donne l'article 2, 19°, appelle les deux observations suivantes :

a) 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 précité 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.

b) Le texte en projet suggère aussi de ranger parmi les établissements "existants" ceux "ayant 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.

Le texte sera revu en conséquence.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	J. van COMPERNOLLE, B. GLANSDORFF,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier assumé.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

M.-L. WILLOT-THOMAS