

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.131/4

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 7 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les conditions intégrales relatives aux antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 300 GHz", a donné le 2 juin 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observation préalable

Dans la délibération par laquelle le Gouvernement a, le 29 avril 2004, adopté en deuxième lecture le projet d'arrêté à l'examen et chargé le ministre de solliciter sur ce texte l'avis de la section de législation du Conseil d'État, il est précisé ceci :

"Une réunion de travail élargie aux opérateurs concernés sera organisée avant l'adoption définitive du présent arrêté en projet, afin de définir les modalités pratiques de mise en conformité des installations existantes."

La portée exacte de ce passage de la délibération du Gouvernement n'apparaît pas clairement.

En tout état de cause, l'attention est attirée sur le fait que si, à l'occasion de la réunion de travail annoncée, il était envisagé d'apporter au texte des modifications indépendantes des observations faites par la section de législation, celle-ci devrait être saisie à nouveau du dossier en vue de donner un avis sur les dispositions ainsi modifiées.

Observations générales

1. L'arrêté en projet entend fixer des prescriptions qui s'analysent comme étant des "conditions intégrales" au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

.../...

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

⁽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.

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.

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. L'arrêté en projet établit un dispositif qui tend tout particulièrement à ce que, pour les installations auxquelles il s'applique, soit respectée la "norme d'exposition" ou "norme d'immission" établie par l'arrêté royal du 29 avril 2001 fixant la norme pour les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz.

Il y a lieu, à ce sujet, de faire les observations suivantes :

a) Dans ses avis 30.515/1/V et 31.144/3, donnés le 28 juillet 2000 et le 13 février 2001 sur les projets d'arrêtés qui ont débouché sur l'arrêté royal du 29 avril 2001, la section de législation du Conseil d'État avait observé qu'étant donné que le respect de la norme d'exposition fixée par l'autorité fédérale requiert la collaboration des Régions, ces diverses autorités pourraient envisager la conclusion en la matière d'un accord de coopération au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁽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).

Cette observation ne peut qu'être réitérée.

b) La "norme d'exposition" ou "norme d'immission" qu'établit l'arrêté royal du 29 avril 2001 ne peut, en tant que telle, être érigée en "condition intégrale" au sens du décret du 11 mars 1999.

En effet, comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà indiqué ⁽⁶⁾, les conditions qu'envisage le décret du 11 mars 1999 doivent consister en des prescriptions directement applicables aux exploitants d'établissements classés, qui, s'ils ne les respectent pas, commettent une infraction. Or, en tant que telle, la norme précitée fixée par l'arrêté royal du 29 avril 2001, qui détermine le seuil d'exposition maximale autorisée aux rayonnements électromagnétiques, n'a pas vocation à avoir cette portée.

Plusieurs éléments confirment qu'une condition intégrale au sens du décret du 11 mars 1999 ne peut consister en une norme d'immission :

- en prévoyant que, lors de l'adoption, notamment, de conditions intégrales, le Gouvernement veille au respect des valeurs impératives et tient compte des valeurs guides d'immission, l'article 7, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 indique qu'il ne peut y avoir identité d'objet entre les conditions intégrales et les valeurs d'immission;
- par ailleurs, le Gouvernement puise le pouvoir d'établir des normes d'immission telles que celles envisagées par le projet d'arrêté dans des dispositions législatives spécifiques - en particulier l'article 65, § 1^{er}, 2°, du décret du 11 mars 1999 -, autres que celle qui le charge d'arrêter des conditions intégrales ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Voir l'avis 32.052/4, donné le 20 mars 2002, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

⁽⁷⁾ Les travaux préparatoires du décret du 11 mars 1999 confirment expressément que l'article 65, § 1^{er}, 2°, est la seule disposition de ce décret qui permet au Gouvernement de fixer des normes d'immission (Doc. Parl. wall., sess. 1997-1998, n° 392/1, pp. 2 et 10, et n° 392/169, p. 232).
Sur la distinction à faire entre les "conditions" - notamment les conditions intégrales - visées aux articles 4 à 9 du décret du 11 mars 1999 et les normes d'immission, lire M. PAQUES, op. cit., pp. 125 et 126.

Par conséquent, le texte en projet doit être revu de manière à éviter de rendre directement applicable aux exploitants des établissements concernés la norme d'immission fixée par l'arrêté royal du 29 avril 2001, prise en tant que telle.

La section de législation relève à ce sujet qu'en son article 2, alinéa 2, ce dernier arrêté détermine lui-même, pour les besoins de son application concrète aux exploitants d'antennes, à quelle densité de puissance et à quelle intensité du champ électromagnétique équivaut la norme qu'il fixe ⁽⁸⁾.

c) Comme l'indique son intitulé, l'arrêté royal du 29 avril 2001 s'applique aux antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 10 GHz.

Le champ d'application de l'arrêté en projet est plus vaste : en effet, il s'applique aux antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 300 GHz.

Certaines dispositions de l'arrêté en projet - en particulier celles qui figurent aux articles 3, 4 et 7 - sont rédigées en des termes qui donnent à penser que les auteurs du texte entendent soumettre aux prescriptions résultant de l'arrêté royal du 29 avril 2001 les antennes émettant dans la bande de fréquences comprise entre 10 GHz et 300 GHz.

Or, à lire, en particulier, l'article 10, telle ne semble pas être l'intention.

Le texte sera revu en conséquence.

4. En ce qui concerne les antennes émettant des ondes électromagnétiques entre 10 MHz et 300 GHz, l'article 10, alinéa 2, est rédigé en des termes laissant entendre que les auteurs du texte veulent imposer le respect de la recommandation 1999/519/CE du Conseil du 12 juillet 1999 relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques (de 0 Hz à 300 GHz).

⁽⁸⁾ Comme l'indique le rapport au Roi précédant cet arrêté, "pour ce qui est des normes et du contrôle, il vaut (...) mieux parler en termes de champ électrique (V/m) ou de densité de puissance ($M\mu W/cm^2$ ou W/m^2)" (Moniteur belge, 22 mai 2001).

Il appartient au Gouvernement de prendre clairement position sur ce point et de revoir le texte de manière que celui-ci détermine lui-même les prescriptions applicables aux antennes concernées.

Observations particulières

Préambule

En tant qu'il impose l'obligation de joindre des documents déterminés à la déclaration requise pour l'exploitation d'un établissement de classe 3, le projet d'arrêté contribue à fixer la forme et le contenu de la déclaration.

À cet égard, il trouve son fondement légal dans l'article 14 du décret du 11 mars 1999.

L'alinéa 1^{er} du préambule sera complété en conséquence.

Dispositif

Article 12

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 la disposition à l'examen, qui charge l'exploitant de prendre "les mesures de protection appropriées en tout lieu d'un périmètre de sécurité où des personnes mêmes averties seraient exposées à des champs électromagnétiques excédant la norme d'exposition en vigueur", sans précision autre que l'énoncé de simples exemples de mesures à prendre.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 13

Aucune disposition de nature législative ne donne au Gouvernement le pouvoir d'imposer aux autorités communales l'obligation de faire en sorte qu'un exemplaire du dossier technique prévu par l'arrêté en projet soit toujours disponible et puisse être consulté par le fonctionnaire chargé de la surveillance, ni le pouvoir de déterminer le type de contrôles à effectuer par ce dernier.

L'article 13 est donc dépourvu de fondement légal et, partant, doit être omis.

Article 16

Le troisième tiret doit être mis en rapport avec l'article 5*bis* de l'arrêté royal du 29 avril 2001, inséré par l'arrêté royal du 21 décembre 2001.

La première phrase de l'alinéa 1^{er} de cette disposition est rédigée dans les termes suivants :

"Pour les antennes qui sont déjà en service à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté, le propriétaire est tenu, par dérogation à l'article 2, alinéa 5, de cet arrêté, d'introduire un dossier technique avant le 31 décembre 2006".

Le texte en projet est rédigé en ce sens que "la date d'entrée en vigueur du présent arrêté" visée par cette disposition serait le 29 décembre 2001, date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 21 décembre 2001.

.../...

Or la date visée par ladite disposition est celle de l'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 29 avril 2001, qui est intervenue le 22 mai 2001.

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'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS