

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 37.450/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 22 juin 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 dépôts de gaz de pétrole liquéfié en récipients mobiles", a donné le 19 juillet 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.

Formalités préalables

Il ne ressort pas du dossier communiqué au Conseil d'État que le projet d'arrêté a été soumis à la Commission européenne en vertu 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.

Selon l'article 8 de cette directive, les États membres sont normalement tenus de communiquer tout projet de "règle technique" à la Commission, en vue de permettre à celle-ci ainsi qu'aux autres États membres de réagir, le cas échéant, selon les règles fixées par l'article 9.

En ce qui concerne les produits, l'article 1^{er}, 11), de la directive définit la notion de "règle technique" comme étant, soit une "spécification technique", soit une "autre exigence". Selon l'article 1^{er}, 3), la "spécification technique" est "une spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions (...)". D'après l'article 1^{er}, 4), l'expression "autre exigence" désigne "une exigence, autre qu'une spécification technique, imposée à l'égard d'un produit pour des motifs de protection, notamment des consommateurs ou de l'environnement, et visant son cycle de vie après mise sur le marché, telle que ses conditions d'utilisation, de recyclage, de réemploi ou d'élimination lorsque ces conditions peuvent influencer de manière significative la composition ou la nature du produit ou sa commercialisation".

.../...

À cet égard, le Conseil d'État relève, à titre d'exemple, que l'arrêté en projet rend obligatoire l'utilisation de matériaux répondant à des normes techniques précises ⁽¹⁾.

Dans cette mesure, le projet d'arrêté paraît prescrire des règles entrant dans les prévisions de la notion de "règle technique" dont fait mention la directive 98/34/CE, et qui, par ailleurs, sont de nature à "influencer de manière significative la composition ou la nature (des produits concernés) ou (leur) commercialisation", pour reprendre les termes de l'article 1^{er}, 4), de la directive.

Il appartient à la Commission européenne, en vertu de la directive 98/34/CE, précitée, d'apprécier le caractère significatif de l'influence exercée par les normes envisagées sur la composition, la nature ou la commercialisation des produits concernés.

Il se recommande de notifier l'arrêté en projet à la Commission européenne ⁽²⁾.

Observations générales

1. 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

⁽¹⁾ Voir toutes les dispositions qui imposent l'utilisation de matériaux incombustibles, non inflammables ou résistants au feu, ainsi que l'article 16 du projet.

⁽²⁾ Voir l'avis 37.318/4, donné le 30 juin 2004, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon déterminant les conditions sectorielles relatives aux stations d'épuration individuelle et aux systèmes d'épuration individuelle installés par dérogation à l'obligation de raccordement à l'égout et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2002 fixant les conditions intégrales d'exploitation relatives aux unités d'épuration individuelle et aux installations d'épuration individuelle.

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 contiennent les articles à l'examen, en particulier celles qui figurent aux articles suivants :

- a) l'article 3, qui impose l'emploi d'un matériau résistant, sans préciser à quoi ce matériau doit "résister";
- b) l'article 18 qui impose la mise en place d'une barrière de sécurité ou de "tout autre système présentant le même degré d'efficacité";
- c) l'article 19 qui prévoit que les éventuels locaux situés au-dessus du dépôt sont fréquentés uniquement "de manière occasionnelle";
- d) l'article 27, qui prévoit que l'exploitant "met à disposition les équipements adéquats pour assurer la protection du public et de l'environnement", lesquels équipements sont en suite énumérés de manière simplement exemplative;
- e) l'article 27 encore, dont les 3° et 4° sont peu clairs;
- f) l'article 28 qui prévoit que le matériel visé à l'article 27 est "judicieusement placé".

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

2. L'arrêté en projet se donne pour objet de fixer les conditions intégrales relatives aux dépôts de gaz de pétrole liquéfié en récipients mobiles.

2.1. En vertu de l'article 8 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, les conditions intégrales qu'arrête le Gouvernement 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.

.../...

2.2. Selon l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, précité :

"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 ⁽³⁾.

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" ⁽⁴⁾.

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 ⁽⁵⁾ 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 ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Doc. parl., wallon, session 1997-1998, n° 392/1, p. 2, et n° 392/169, p. 5.

⁽⁴⁾ 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.

⁽⁵⁾ Voir l'article 3, alinéa 2, du décret, précité.

⁽⁶⁾ Voir l'article 11 du décret, précité.

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 ⁽⁷⁾.

Il appartient au Gouvernement de s'assurer que tel est le cas en l'espèce ⁽⁸⁾.

Observations particulières

Dispositif

Article 5

La première phrase de l'alinéa 1^{er} de l'article 5 du projet se borne à adresser une recommandation à l'exploitant. Une telle disposition est dépourvue de valeur réglementaire et ne trouve dès lors pas sa place dans l'arrêté en projet.

Par conséquent, soit cette phrase sera omise, soit elle sera modifiée de sorte qu'elle impose une véritable obligation à l'exploitant.

⁽⁷⁾ 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, précité, 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).

⁽⁸⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 36.820/4, donné le 19 avril 2004, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les conditions intégrales relatives aux cribles et concasseurs sur chantier visés à la rubrique 45.91.02."

Article 6

Il y a lieu de préciser ce que l'on entend par "pictogramme réglementaire".

Article 26

Afin de prévenir un excès de compétence, à savoir un empiètement de l'auteur du texte sur une compétence fédérale, en l'espèce les normes de produits, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il y a lieu d'écrire "conformes" plutôt que "soumises".

Article 33

Il résulte de la disposition à l'examen que l'intention est de rendre applicable immédiatement aux établissements existants l'ensemble des conditions intégrales arrêtées par le texte en projet, tout en permettant à l'autorité compétente en matière de déclaration conformément à l'article 14 du décret du 11 mars 1999, précité, de déroger à ces conditions et de prescrire des conditions moins sévères.

Le système ainsi mis en place appelle l'observation suivante.

L'article 9 du décret, précité, prévoit que lorsque le Gouvernement arrête de nouvelles conditions intégrales, il peut préciser la date à laquelle ces conditions s'appliqueront aux établissements existants. À défaut d'une telle précision, les nouvelles conditions ne s'appliquent qu'aux établissements déclarés postérieurement à l'entrée en vigueur de ces nouvelles conditions.

Ainsi, le Gouvernement peut soit ne pas rendre applicable les conditions nouvelles qu'il arrête aux établissements nouveaux, soit laisser aux exploitants d'établissements existants un délai leur permettant de prendre les mesures nécessaires pour satisfaire à ces nouvelles conditions, soit ne leur laisser aucun délai.

.../...

À ce propos, le Conseil d'État a déjà souligné ⁽⁹⁾ qu'il y a lieu de ne pas perdre de vue que l'article 9 du décret du 11 mars 1999, précité, 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.

Il en résulte qu'afin 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 ⁽¹⁰⁾. 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, précité : 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" ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Voir notamment l'avis 34.296/4, donné le 4 février 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2003 déterminant les conditions sectorielles et intégrales relatives aux installations de nettoyage à sec de vêtements, linge et autres textiles.

⁽¹⁰⁾ À 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.

⁽¹¹⁾ À ce propos, est insuffisante la règle prévue par le texte en projet selon laquelle ces conditions moins sévères ne peuvent être prévues que si elles "atteignent l'objectif visé à l'article 2 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement". En effet, elle apparaît fort générale et se borne à rappeler les objectifs du décret tel que définis à son article 2.

Par ailleurs, s'agissant d'un régime transitoire, il doit être limité dans le temps.

La disposition à l'examen doit être revue en conséquence.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Monsieur	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

M.-L. WILLOT-THOMAS