

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.451/2/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 sectorielles relatives aux piscicultures intensives", 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^o, 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.

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 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 3, qui prévoit que le bassin d'élevage est implanté "de préférence" en dérivation d'un cours d'eau;
- b) l'article 8, qui impose que des "mesures appropriées" soient prises lors de la construction, afin "d'éviter que des sédiments et/ou résidus de matériaux de construction ne polluent les eaux de surface";

.../...

- c) l'article 23 qui impose que des "mesures appropriées" soient prises "pour ne pas incommoder le voisinage par des odeurs et autres émanations et afin de réduire l'émission dans l'atmosphère de toute substance qui pourrait provoquer un danger ou une incommodité par sa nature et/ou par les quantités rejetées": cette disposition est trop floue, générale et subjective;
- d) l'article 25, 2°, qui impose que les prélèvements et les analyses visés soient réalisés par l'exploitant ou par "un laboratoire disposant de l'infrastructure nécessaire".

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

2. Selon l'article 8 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, 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. L'article 17, alinéa 2, deuxième phrase, et l'article 27 de l'arrêté en projet ont pour objet de rappeler l'obligation de respecter des règles résultant déjà de dispositions en vigueur, notamment de nature législative.

Des dispositions de ce type sont inutiles. Dans la mesure où elles rappellent des dispositions de nature législative, elles peuvent en outre induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question en laissant croire qu'il est au pouvoir du Gouvernement de les modifier alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Les dispositions citées doivent donc être omises.

4. Les conditions sectorielles qu'envisage le décret du 11 mars 1999, précité, s'appliquent, selon son article 5, § 2, aux installations et activités d'un secteur économique, territorial ou dans lequel un risque particulier apparaît ou peut apparaître. Ces conditions doivent donc consister en des prescriptions directement applicables aux

.../...

exploitants d'établissements classés qui, s'ils ne les respectent pas, commettent une infraction. Or, l'article 14 du projet, son article 17, alinéa 2, troisième phrase ainsi que son article 26, imposent des obligations, non pas aux exploitants des installations visées, mais, selon le cas, aux "services vétérinaires compétents", aux "destructeurs officiels ou entreprises spécialisées" ou au fonctionnaire chargé de la surveillance.

Des dispositions de ce type n'ont pas leur place dans un arrêté qui, tel l'arrêté en projet, se donne pour objet de fixer des conditions sectorielles d'exploitation et se donne pour fondement légal les articles 4, 5, 7 et 8 du décret du 11 mars 1999, précité.

Elles doivent être omises.

5. Le Conseil d'État a déjà souligné que la politique de l'environnement n'a pas en vue la protection de la santé animale en tant que telle ⁽¹⁾. Elle n'a pas non plus en vue la protection du bien-être animal en tant que tel.

Il s'ensuit qu'une législation qui, tel le décret du 11 mars 1999, précité, organise un régime de permis en vue, selon les termes de l'article 2, alinéa 1^{er}, de ce décret, d'"assurer, dans une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation", ne peut servir de fondement à l'organisation d'un régime de conditions sectorielles d'exploitation comportant des mesures ayant pour objet la protection de la santé et du bien-être des animaux élevés dans les établissements et installations concernés.

Or, le texte en projet comporte pareilles mesures. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, son article 6 prévoit que l'établissement est conçu de manière notamment à répondre "au bien-être des poissons".

⁽¹⁾ Voir l'avis 36.057/4, donné le 24 novembre 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 janvier 2004 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées.

L'arrêté en projet doit être revu de sorte qu'il ne prévoise plus de telles mesures de protection de la santé et du bien-être des poissons élevés.

Observations particulières

Préambule

L'arrêté en projet trouve son fondement légal dans les articles 4, 5, 6, 7, 8 et 9 du décret du 11 mars 1999, précité.

Toutes ces dispositions doivent être visées au préambule dont l'alinéa 1^{er} doit être complété en conséquence.

Dispositif

Article 2

1. Conformément au point 10, b) du chapitre I^{er} du tableau fixant les unités de mesures légales et leurs multiples et sous-multiples, annexé à l'arrêté royal du 14 septembre 1970 portant mise en vigueur partielle de la loi du 16 juin 1970 sur les unités, étalons et instruments de mesure et fixant les unités de mesure légales et les étalons et les mesures nécessaires à la reproduction de ces unités, le symbole officiel de la tonne est "t".

L'article 2, 1°, du projet doit être revu à la lumière de cette observation.

2. La définition du "débit d'étiage" ne diffère pas du sens commun; elle est inutile et doit donc être omise.

3. La définition que l'article 2, 8°, du projet donne de la notion d'"établissement existant" appelle l'observation suivante ⁽²⁾.

Le Conseil d'État se demande si, en vue d'éviter toute discrimination entre les différents établissements concernés, il n'y a pas lieu d'assimiler aux établissements "existants" ceux 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.

Article 5

L'article 5 du texte en projet prévoit que les conditions qu'il fixe valent "sauf conditions particulières".

Si les mots "sauf conditions particulières" signifient que l'autorité saisie d'une demande de permis d'environnement peut compléter les exigences résultant de l'arrêté en projet, il ne s'agit que d'un rappel inutile d'un pouvoir que l'article 6 du décret du 11 mars 1999, précité, reconnaît à cette autorité.

Ces mots pourraient aussi être compris comme permettant l'imposition de conditions particulières dérogatoires moins sévères que les conditions sectorielles. Ils ne précisent toutefois pas quels sont les cas et limites de ces dérogations. Dans cette mesure, le texte en projet méconnaît l'article 6, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, du décret du 11 mars 1999, précité, relatif au permis d'environnement, qui dispose que les

"... conditions particulières ne peuvent être moins sévères que les conditions générales et sectorielles sauf dans les cas et limites arrêtés par ces dernières".

⁽²⁾ Cette observation est inspirée d'observations similaires faites notamment dans l'avis 34.295/4, donné le 4 février 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2003 de déterminant les conditions intégrales relatives aux ruchers situés en zone d'habitat telle que définie à l'article 26 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, et dans l'avis 34.897/4, donné le 10 mars 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003 déterminant les conditions intégrales 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.

Par conséquent, ou bien l'expression citée ci-avant sera omise ou bien la disposition à l'examen sera complétée afin de préciser les cas et limites dans lesquels les conditions particulières prescrites dans le permis pourraient être plus souples que les conditions sectorielles ici fixées ⁽³⁾.

Article 9

Compte tenu de la taille des poissons élevés dans les installations, il appartient à l'auteur du projet de vérifier si "un système de dégrillage dont les interstices n'excèdent pas 2 cm" est suffisant pour prévenir le double risque évoqué dans la disposition examinée.

Article 14

La première phrase de l'article 14 dispose que :

"Lors de l'introduction de poissons dans l'établissement, l'exploitant respecte les normes sanitaires imposées par les services vétérinaires compétents afin d'éviter la dispersion dans les bassins hydrographiques des agents pathogènes".

Cette disposition ne précise toutefois pas ce qu'il faut entendre par "normes sanitaires imposées par les services vétérinaires compétents".

À ce propos, de deux choses l'une :

- soit la disposition à l'examen entend conférer aux services vétérinaires compétents le pouvoir d'imposer des conditions particulières d'exploitation: dans ce cas, cette disposition ne peut être admise dès lors qu'en vertu de l'article 6 du décret du 11 mars 1999, précité, seule l'autorité compétente pour délivrer le permis peut imposer des conditions particulières à l'exploitant; elle doit donc être omise;

⁽³⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 34.301/4, donné le 4 février 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2003 déterminant les conditions sectorielles relatives aux centrales à béton.

- soit la disposition à l'examen vise des normes à caractère général et se donne pour objet de transformer celles-ci en conditions sectorielles d'exploitation; dans ce cas, ces normes doivent être précisées dans le texte en projet, qui doit être revu en conséquence.

Article 28

La disposition à l'examen est peu claire.

Ainsi, pour les établissements existants, elle peut être comprise comme suit:

- soit elle permet à l'autorité compétente de prescrire des conditions moins sévères à l'égard de ces établissements jusqu'au 1^{er} janvier 2006, date à laquelle l'arrêté en projet s'appliquera intégralement et sans dérogation possible à ces établissements;
- soit, les conditions sectorielles prévues par l'arrêté en projet s'appliqueront aux établissements existants à dater du 1^{er} janvier 2006, étant entendu toutefois que l'autorité compétente pourra toujours prescrire des conditions moins sévères.

La disposition en projet doit, dans les deux sens dans lesquels elle peut être comprise, être mise en rapport avec l'article 9 du décret du 11 mars 1999, précité.

Cet article 9 prévoit que lorsque le Gouvernement arrête de nouvelles conditions sectorielles, 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 autorisés postérieurement à l'entrée en vigueur de ces nouvelles conditions.

À ce propos, le Conseil d'État a déjà souligné ⁽⁴⁾ 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.

⁽⁴⁾ 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.

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 sectorielles 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 ⁽⁵⁾.

Toutefois, s'agissant d'un régime transitoire, le régime mis en place par la disposition à l'examen doit être limité dans le temps.

Par conséquent, comprise dans le premier sens exposé ci-avant, la disposition en projet peut être admise. Elle ne peut l'être dans le second.

Le texte en projet doit être revu en conséquence.

⁽⁵⁾ 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 délivrer le permis d'environnement - 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,
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