

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.452/2/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 «vrac»", 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 ou de produits 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 notamment les articles 7 et 26 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) les articles 3, 8 et 29, qui imposent des obligations relativement larges, lesquelles ne sont précisées que par de simples exemples, de sorte que, pour ce qui n'est pas visé par lesdits exemples, l'exploitant se trouve placé dans une situation incertaine;
- b) l'article 5 qui impose une condition que ne doit être respectée que "dans la mesure du possible";
- c) l'article 9, § 1^{er}, qui recourt à une notion particulièrement floue, celle de "stockages aériens importants";
- d) les articles 13 et 23 qui recourent à la notion de "dispositifs adéquats" non autrement définis;
- e) l'article 16 qui recourt aux notions d'"engin lourd" et de "protection mécanique interposée";
- f) l'article 18 qui prévoit que "les mesures sont prises pour empêcher tout dommage à (la chambre de visite et aux accessoires)";

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.

Dans cette mesure, il appelle les observations suivantes.

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⁾.

⁽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.

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⁾.

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⁾.

3. Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet, spécialement ses articles 27, 28, 36, 37 et 38, confient diverses missions de contrôle et de surveillance au "SECT", c'est-à-dire à un service agréé conformément à l'arrêté royal du 29 avril 1999 concernant l'agrément de services externes pour les contrôles techniques sur les lieux de travail, ou à un "organisme notifié", c'est-à-dire un organisme notifié conformément à l'arrêté royal

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

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

⁽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."

du 31 mars 1995 concernant l'agrément des organismes qui sont notifiés à la Commission de Communautés européennes pour l'application de certaines procédures d'évaluation de conformité.

Ce faisant, les dispositions en projet reviennent à charger lesdits services agréés ou organismes notifiés d'une mission de contrôle et de surveillance sur des installations classées soumises au décret du 11 mars 1999, précité.

Un tel dispositif est sujet aux critiques suivantes :

- 1° Les conditions intégrales qu'envisage le décret du 11 mars 1999, précité, s'appliquent, selon son article 5, § 3, aux installations de classe 3. 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. Des dispositions, qui, comme celles citées, s'adressent à des tiers autres que l'exploitant n'ont pas leur place dans un arrêté qui, tel l'arrêté en projet, se donne pour objet de fixer des conditions intégrales d'exploitation.
- 2° Selon l'article 61 du décret du 11 mars 1999, précité, le contrôle et la surveillance des installations classées soumises audit décret ne peuvent être confiés qu'au bourgmestre ainsi qu'aux fonctionnaires et agents désignés à cette fin par le Gouvernement; le dispositif en projet ne peut donc conférer à d'autres instances ou organismes un pouvoir de police des installations et activités classées; en d'autres termes, pareils organismes ou instances ne peuvent se voir conférer le pouvoir de prendre des décisions qui s'imposeront à l'exploitant dans le cadre de l'exploitation de son établissement; or, certaines dispositions du projet, comme l'article 38, § 3, alinéa 2, semblent bien conférer un tel pouvoir aux SECT.

Les dispositions citées doivent donc être omises ou revues de sorte d'une part, qu'elles s'adressent directement aux exploitants et non aux SECT ou aux organismes notifiés et que, d'autre part, elles ne confèrent pas un pouvoir de police à ces services et organismes.

Observations particulières

Dispositif

Chapitre II - Implantation et construction

Section 2 - Implantation du réservoir

Sous-section 1 - Réservoir aérien

Sous section 2 - Réservoir enterré

Les intitulés des sous-sections 1 et 2 n'ayant pas de portée normative, il y a lieu de mentionner dans les dispositions elles-mêmes quel est leur objet.

Article 25

Il n'appartient pas au Gouvernement wallon de prévoir qu'un arrêté royal est "applicable" à des installations ou activités classées en vertu du décret du 11 mars 1999, précité.

L'article 25, § 4, doit être revu en conséquence.

Article 35

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

Article 40

Le Conseil d'État n'aperçoit pas le sens de la disposition à l'examen dès lors qu'elle renvoie à un arrêté qui est abrogé par la disposition suivante.

Article 42

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. A 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 d'une part, 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

⁽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.

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⁾.

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.

⁽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 précision 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.

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