

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 39.680/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 30 décembre 2005, 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 batteries stationnaires dont le produit de la capacité exprimée en Ah par la tension en V est supérieur à 10 000", a donné le 24 janvier 2006 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, l'on relève notamment que les articles 4 et 5 de l'arrêté en projet règlent de manière assez précise les caractéristiques électriques des appareils qui y sont visés.

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, précitée.

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 est recommandé de notifier l'arrêté en projet à la Commission européenne ¹.

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."

(1) 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 et l'avis 37.459/2/V, donné le 19 juillet 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} décembre 2005 déterminant les conditions sectorielles relatives aux transformateurs statiques d'électricité d'une puissance nominale égale ou supérieure à 1500 kVA.

Comme indiqué lors des travaux préparatoires du décret du 11 mars 1999, les conditions intégrales sont 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 ². 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" ³.

Concernant les conditions intégrales, il convient de relever que le décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative a modifié notamment les articles 3, alinéa 2, et 14, § 5, du décret du 11 mars 1999 en ce que désormais, le Gouvernement n'est plus tenu d'adopter des conditions intégrales pour les installations de classe 3 soumises au régime de déclaration mais dispose à cet égard d'une simple faculté.

Par ailleurs, selon le nouvel article 14, § 5, du décret du 11 mars 1999 tel que modifié par le décret-programme du 3 février 2005, ce n'est que "lorsque les conditions intégrales ne sont pas prescrites et que les mesures prises par l'exploitant en vertu de l'article 58, § 2, 1°, du décret sont insuffisantes pour limiter les dangers, nuisances ou inconvénients que l'établissement est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement", que l'autorité compétente peut prescrire des conditions complémentaires d'exploitation après réception de la déclaration.

La modification ainsi apportée à l'article 14 précité par le décret-programme du 3 février 2005 est, selon les travaux préparatoires de ce décret, justifiée comme suit :

"L'expérience a montré que l'établissement des mesures particulières par les communes se justifiait lorsque l'installation était couverte par des conditions générales. Par contre, lorsque des conditions intégrales destinées à rencontrer tous les aspects de l'installation existent, de telles mesures s'avèrent superflues et lourdes [...]" ⁴.

(2) Doc. Parl. wall., sess. 1997-1998, n° 392/1, p. 2, et n° 392/169, p. 5.

(3) 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.

(4) Doc. Parl. wall., session 2004-2005, 74 (2004-2005)- N° 1, p. 35.

Par conséquent, si les modifications apportées au décret du 11 mars 1999 par le décret-programme du 3 février 2005 ont pour conséquence que, à la différence de ce que prévoyait initialement le décret du 11 mars 1999, le Gouvernement n'est plus tenu - mais dispose de la faculté - d'adopter des conditions intégrales, il n'en demeure pas moins que, lorsqu'il adopte pareilles conditions, celles-ci doivent, comme sous l'empire de la législation antérieure, constituer un ensemble complet de prescriptions appréhendant tous les aspects des nuisances susceptibles d'être causées à l'homme et à l'environnement.

Dès lors, lorsque le Gouvernement souhaite arrêter des conditions intégrales, il lui incombe 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.

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.

(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).

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, § 2, du décret du 11 mars 1999.

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

Dispositif

Article 2

Le texte en projet suggère de ranger parmi les établissements "existants" les "demandes d'autorisation introduites entre l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et l'entrée en vigueur du présent arrêté".

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà relevé ⁶, 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.

⁽⁶⁾ 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 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, 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, et dans l'avis 37.451/2/V, donné le 19 juillet 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 mars 2005 déterminant les conditions sectorielles relatives aux piscicultures intensives.

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

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN