

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.539/4

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 22 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 30 juin 2006 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les conditions intégrales relatives aux installations de stockage temporaire de déchets dangereux", a donné le 26 juin 2006 l'avis suivant :

^(*) Par une lettre du Ministre du 29 mai 2006

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

Certaines dispositions de l'arrêté en projet, en particulier celles qui fixent les règles d'implantation et de construction des réservoirs, constituent des "règles techniques" au sens 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.

En vertu de l'article 8 de la directive 98/34/CE, de telles dispositions doivent, lorsqu'elles sont à l'état de projet, être communiquées à la Commission européenne.

En l'espèce, la fonctionnaire déléguée a expliqué que cette procédure était actuellement en cours.

L'attention est attirée sur le fait que si, à l'issue de ladite procédure, le projet d'arrêté était modifié pour tenir compte des résultats de celle-ci, une nouvelle consultation de la section de législation du Conseil d'État s'imposerait ⁽¹⁾, sauf si les modifications apportées au texte tendaient également à répondre aux observations faites dans l'avis donné sur la présente demande.

⁽¹⁾ La section de législation limiterait alors son examen aux modifications apportées au texte.

Observations générales

1. Le projet d'arrêté entend fixer 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 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⁾.

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

⁽²⁾ Doc. Parl. wall., 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 les Facultés universitaires Saint-Louis, Bruylant, 2000, p. 117.

Par ailleurs, selon l'article 14, § 5, du décret du 11 mars 1999, tel qu'il a été également 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⁾.

Par conséquent, si les modifications apportées au décret du 11 mars 1999 par le décret-programme du 3 février 2005 ont pour effet 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, des dangers ou des inconvénients 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.

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

⁽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).

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. 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 2, 7°, qui, sans autre précision, définit l'"expert compétent" comme étant la personne ou le service "dont la compétence, en ce qui concerne la mission qui lui est confiée, est généralement reconnue";
- b) les articles 20, 21, 32 et 33, qui fixent des normes relatives à la construction, au transport, à la mise en place et au raccordement de réservoirs, dont le contenu est soit inconnu, soit insuffisamment accessible;
- c) l'article 26, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, qui impose à l'exploitant l'obligation de contrôler "régulièrement" l'étanchéité du réservoir, sans préciser la régularité requise.

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

.../...

Observations particulières

Dispositif

Article 2

Le 8°, qui tend à définir l'expression "installation existante", appelle les observations suivantes :

1. La définition en projet est destinée à l'application de l'article 44, lequel tend à donner exécution à l'article 9 du décret du 11 mars 1999, qui habilite le Gouvernement à préciser le délai dans lequel les nouvelles conditions qu'il fixe s'appliquent aux établissements existants.

Conformément à la disposition législative citée, l'expression à définir est celle d'"établissement existant", plutôt que d'"installation existante".

2. Le texte en projet est rédigé en des termes ne visant pas l'hypothèse où l'exploitation d'un établissement serait couverte par un permis délivré après l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet à la suite d'une demande introduite avant l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 ⁽⁶⁾.

Pour autant que l'hypothèse indiquée soit encore susceptible de se présenter, le texte sera revu en conséquence.

⁽⁶⁾ Sur cette hypothèse, voir l'article 180, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999.

3. Le texte en projet définit comme "existants" les établissements pour lesquels une demande de permis a été introduite entre le moment de l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 et la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet.

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.

Article 7

Plutôt que de renvoyer, in globo, à l'article 52 du règlement général pour la protection du travail, mieux vaut insérer directement dans l'arrêté en projet le contenu des prescriptions de cette disposition que le Gouvernement entend rendre applicables, dans la sphère des compétences régionales, aux installations concernées.

Article 13

La première phrase n'a d'autre objet que de rappeler une obligation déjà prévue par l'article 4, alinéa 1^{er}, de 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.

Un tel rappel est inutile. Il est aussi de nature à créer une certaine ambiguïté, dans la mesure où il peut conduire à se demander quel sort doit être réservé à des dispositions auxquelles l'arrêté en projet ne fait pas expressément référence. En outre, il est susceptible d'induire en erreur sur la nature juridique exacte - condition générale ou condition intégrale - de la règle en question.

La disposition à l'examen sera donc omise.

.../...

Article 15

Selon l'alinéa 2,

"Les normes de rejet sont fixées par l'arrêté royal du 3 août 1976 portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales."

Cet arrêté royal, qui, à l'origine, a été pris en exécution de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, aujourd'hui abrogé ⁽⁷⁾, trouve désormais son fondement légal dans les dispositions du décret du 11 mars 1999 qui habilite le Gouvernement à arrêter des "conditions générales" au sens du chapitre I^{er}, section III, de ce décret.

L'alinéa 2 n'a donc d'autre objet que de rappeler l'obligation de respecter des conditions générales prévues par le décret du 11 mars 1999.

Comme indiqué dans l'observation faite à propos de l'article 13, un tel rappel est inutile et présente certains dangers.

En conséquence, l'alinéa 2 sera omis.

Article 44

1. En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, 1°, il résulte de la référence que fait le texte aux articles R.153 à R.173 du livre II du Code de l'environnement, qu'est seulement visée l'hypothèse des zones de prévention dont bénéficient les prises d'eau souterraine, et non pas celle des zones de prévention dont bénéficient les prises d'eau de surface potabilisable. La question se pose de savoir si cette différence de traitement est justifiée au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

⁽⁷⁾ Voir l'article 100 du décret du 11 mars 1999.

Par ailleurs, on s'interroge aussi sur l'admissibilité, au regard du même principe, du régime particulier auquel l'alinéa 1^{er}, 1°, soumet les installations existantes comprenant des réservoirs à simple paroi datant d'avant 1975.

Interrogée à ce sujet, la fonctionnaire déléguée a expliqué que la disposition à l'examen serait revue.

Il appartiendra au Gouvernement d'y veiller.

2. L'alinéa 2 doit être revu pour préciser quelles sont les "normes de construction" visées et en quoi consiste exactement le "contrôle d'étanchéité" dont il est fait mention.

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 M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN