RF

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 41.100/4

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 27 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 29 septembre 2006 (*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les conditions intégrales relatives aux installations destinées à l'équitation comportant une/des piste(s) dont la surface totale est inférieure ou égale à 2000 m²", a donné le 26 septembre 2006 l'avis suivant :

(*) Par une lettre du Ministre du 3 août 2006.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 suivantes.

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 1er, 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 [(1)]. 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" [(2)].

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.

---

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

(2) 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.

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" (3).

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, des dangers ou des inconvénients que les installations ou activités concernées sont susceptibles de causer à l'homme ou à l'environnement (4).

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

---

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

(4) 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, § 1er, 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 1er, 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).

À cet égard, l'attention est spécialement attirée sur le fait que, selon la note au Gouvernement wallon, si "toutes les prescriptions des conditions d'exploiter RGPT et habituellement imposées ont été reprises et adaptées", c'est toutefois "à l'exception de celles relatives à l'hygiène et à la santé publique". Compte tenu de cette dernière précision, il est permis de se demander si le projet d'arrêté constitue bien l'ensemble complet de prescriptions qui est requis.

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. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté - figurant en l'occurrence aux articles 3, 10 et 12 - n'ont d'autre objet que de déclarer qu'elles s'appliquent sans préjudice d'autres dispositions ou de rappeler des obligations déjà prévues par des textes existants.

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.

Lorsqu'il s'agit de rappeler l'obligation de respecter des règles résultant de dispositions législatives, il est en outre de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

4. 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 1er, 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 le projet d'arrêté, en particulier les dispositions suivantes : l'article 7; et l'article 8, en tant qu'il prévoit que "des dispositions sont prises pour [...] garantir la sécurité des autres animaux [et] du public" (5).

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

5. On peut se demander si, pour éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, il n'y aurait pas lieu de soumettre à des conditions sectorielles au moins équivalentes aux conditions intégrales que fixe le projet d'arrêté, les installations destinées à l'équitation et comportant une ou plusieurs pistes dont la surface totale est supérieure à 2.000 m², installations qui, selon le projet d'arrêté du Gouvernement wallon "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 et divers arrêtés du gouvernement wallon déterminant les conditions sectorielles et intégrales", examiné ce jour sous l'avis 41.101/4, sont appelées à faire l'objet de la rubrique 92.61.09.02.02.

(5) Le texte fait aussi état de la sécurité du personnel, mais il appelle sur ce point une autre observation (voir l'observation particulière faite sur l'article 8).

Observations particulières

Dispositif

Article 2

1. Le 1° tend à définir le mot "piste".

Il ne peut être perdu de vue que, selon le projet d'arrêté précité, examiné ce jour sous l'avis 41.101/4, le mot "piste" contribue à déterminer le contenu de la rubrique 92.61.09.02. de l'annexe I de 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.

Aussi est-il permis de se demander si la définition en projet ne gagnerait pas à figurer aussi dans cette rubrique.

2. À propos du 4°, d'après la note au Gouvernement wallon, la condition selon laquelle le séjour doit être "habituel", "implique qu'il faut exclure les immeubles qui ne sont habités que le week-end ou quelques semaines par an". Ceci n'est pas exact : il se peut, en effet, qu'un immeuble soit occupé de manière habituelle pendant les week-ends ou quelques semaines par an. Le texte sera donc revu pour exprimer l'intention de ses auteurs de manière plus adéquate et précise.

3. Le 6°, qui tend à définir l'expression "installation existante", appelle les observations suivantes :

a) La définition en projet est destinée à l'application de l'article 14, 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".

b) 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.

c) 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 8

Outre ce qui a été dit dans l'observation générale n° 4, la disposition à l'examen s'expose à critique lorsqu'elle fait état de la sécurité du personnel, cette matière relevant de la compétence de l'autorité fédérale, en vertu de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Le texte sera revu en conséquence.

---

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

La chambre était composée de

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