

RF

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.494/4
DU 4 AVRIL 2007

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 12 mars 2007, 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 installations de stockage temporaire de déchets de classe B2", a donné 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

Certaines dispositions de l'arrêté en projet, en particulier celles qui figurent au titre I^{er}, chapitre III, 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.

Examen du projet

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, 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 du 11 mars 1999, précité, 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, précité, 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.

Par ailleurs, selon l'article 14, § 5, du décret du 11 mars 1999, précité, 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.

(2) Doc. Parl. wall., session 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.

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, précité, 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, précité, 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.

2. Selon l'article 8 du décret du 11 mars 1999, précité, les conditions intégrales doivent être "fondées sur les meilleures techniques disponibles".

(4) Doc. Parl. wall., session 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, 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).

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir qu'il a, en l'espèce, respecté cette règle.

3. Les titres II et III du projet d'arrêté prévoient des règles distinctes selon que les installations de stockage temporaire de déchets de classe B2 dont il s'agit sont, d'après l'intitulé de ces deux titres, des installations "telles que les cabinets médicaux" ou "telles que les institutions médicales". Le 2/ et le 3/ de l'article 2 fournissent des définitions des termes "institution médicale" et "cabinet médical".

Ces dispositions appellent les observations suivantes :

a) En étant rédigé en ce sens que sont visées des installations "telles que" les cabinets médicaux ou les institutions médicales, l'intitulé des titres II et III peut donner à penser que les cabinets médicaux et les institutions médicales sont seulement des exemples d'installations auxquelles s'appliquent, respectivement, les titres II et III.

Ceci rendrait trop incertain le champ d'application de chacun de ces titres.

Au demeurant, il semble que l'intention soit simplement en ce sens que les titres II et III s'appliquent, respectivement, aux cabinets médicaux et aux institutions médicales.

En tout état de cause, l'intitulé de ces titres doit être revu en évitant d'utiliser l'expression "telles que".

b) Compte tenu des critères qui, selon les explications fournies par la fonctionnaire déléguée, ont été retenus pour décider que tel type d'institution ou d'activité constitue une "institution médicale" ou un "cabinet médical", on se demande s'il est pertinent, au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, que des institutions comme les institutions ou maisons de soins psychiatriques, les cliniques vétérinaires, les établissements de soins et de repos ou les maisons de retraite soient, sous réserve des exceptions prévues au 2/ de l'article 2, rangées dans la définition du "cabinet médical".

.../...

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

c) Au 2/ de l'article 2, l'expression "autorité de tutelle" est peu adéquate et, de toute manière, imprécise.

Le projet d'arrêté sera revu sur ce point.

d) Le Conseil d'État se demande si toutes les institutions qu'énumère l'article 2, 2/, produisent bien des "déchets d'activités hospitalières et de soins de santé" au sens de l'article 1^{er}, 3/, de l'arrêté du gouvernement wallon du 30 juin 1994 relatif aux déchets d'activités hospitalières et de soins de santé - disposition dont la substance a été reprise à l'article 2, 7/, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets - et, partant, relèvent bien de la rubrique de la liste des installations et activités classées à laquelle se rapporte le projet d'arrêté, à savoir la rubrique 63.12.05.09 figurant à 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.

La question se pose en particulier pour les laboratoires de l'industrie pharmaceutique, qui ne sont pas expressément visés, du moins en tant que tels, par la définition des "déchets d'activités hospitalières et de soins de santé" que donnent les dispositions précitées de l'arrêté du gouvernement wallon du 30 juin 1994, précité, et du décret du 27 juin 1996, précité.

Il résulte des explications de la fonctionnaire déléguée qu'apparemment la Région wallonne considère que ces laboratoires sont ou peuvent être "assimilés" à des laboratoires médicaux, que visent expressément ces dispositions.

Il n'est cependant pas certain que ceci suffise à faire admettre que les déchets provenant des laboratoires de l'industrie pharmaceutique puissent, en toutes circonstances, être considérés comme des "déchets d'activités hospitalières et de soins de santé" au sens desdites dispositions.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

.../...

4. À l'article 2, 4/, compte tenu du fait que les établissements auxquels s'applique l'arrêté en projet sont de classe 3, il y a également lieu de viser l'hypothèse où un établissement a été déclaré avant l'entrée en vigueur de cet arrêté.

5. En tant qu'il impose une obligation de traitement "adéquat" des eaux issues des opérations de nettoyage ou de désinfection, l'article 9 manque de précision.

Le projet d'arrêté sera revu sur ce point.

6. L'article 18 prévoit que l'arrêté en projet s'applique aux établissements existants. Il précise toutefois que "les articles 13 et 14 s'appliquent aux établissements existants au plus tard un an après la date d'entrée en vigueur du présent arrêté".

On peut se demander si, compte tenu du fait que les cabinets médicaux existants sont appelés à être soumis, dès l'entrée en vigueur de l'arrêté, aux dispositions prévues par l'article 12, il ne conviendrait pas, pour éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, que, pendant la période d'un an que leur laisse l'article 18, les institutions médicales existantes soient également soumises aux dispositions prévues par l'article 12 ou à des dispositions analogues.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE