

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.924/4
DU 23 MAI 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 25 avril 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives à la détention de bovins de 6 mois et plus", 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 suivantes.

Quant aux formalités préalables

L'article 16, § 2, fixe 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 tel n'a pas été le cas.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité et de reporter l'adoption de la disposition en projet jusqu'à l'expiration du délai prévu à l'article 9 de la directive 98/34/CE précitée.

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, notamment, 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.

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.

⁽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 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 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 ⁽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 sectorielles et 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.

⁽⁴⁾ Doc., Parl. wall., sess. 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).

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 le projet d'arrêté, en particulier celles qui figurent aux articles 7, 8 ⁽⁶⁾, 16, § 2 ⁽⁷⁾, et 17.

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

Observations particulières

Dispositif

Article 2

Au 9/, de l'accord de la fonctionnaire déléguée, l'intention des auteurs du texte serait mieux traduite si les mots "l'établissement consigné par l'exploitant dans le registre conformément à l'article 10, § 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement" étaient remplacés par les mots "la transformation ou l'extension d'un établissement que l'exploitant a, avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, consignée dans le registre prévu par l'article 10, § 2, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement".

⁽⁶⁾ En ce qui concerne le caractère exemplatif des produits visés par cette disposition.

⁽⁷⁾ Voir l'observation particulière faite à propos de cette disposition.

Article 16

1. Selon le paragraphe 1^{er}, "les eaux blanches sont assimilées à des eaux usées domestiques".

Comme l'a confirmé la fonctionnaire déléguée, il en résulterait que les eaux blanches seraient soumises aux dispositions auxquelles le livre II du Code de l'environnement soumet les eaux usées domestiques.

Ceci ne peut être admis.

En effet, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement, à l'occasion de l'adoption de conditions intégrales et sectorielles sur la base du décret du 11 mars 1999, de déterminer à quelle catégorie d'"eaux usées" au sens du livre II du Code de l'environnement appartiennent les eaux blanches, ni de préciser la définition que ce livre donne, pour son application, de la notion d'"eaux usées domestiques".

La qualification des "eaux blanches" en "eaux usées agricoles", en "eaux usées domestiques", voire même en "eaux usées industrielles" résulte en effet directement des définitions reprises à l'article D. 2, 40/ à 42/ du livre II du Code de l'environnement.

Le paragraphe 1^{er} sera donc omis.

2. Le paragraphe 2 rend obligatoire à l'égard de ses destinataires "la norme NBN EN 1825-2" ou "toute autre norme équivalente".

En ce qui concerne la norme NBN EN 1825-2, il convient, conformément à l'article 190 de la Constitution et à l'article 84, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, d'en assurer la publication intégrale au Moniteur belge.

Quant aux normes "équivalentes", il y a lieu de déterminer le mode de preuve selon lequel une telle équivalence peut être établie cas par cas. S'il s'agit au contraire de déterminer, de manière générale, par arrêté du Gouvernement une ou plusieurs normes considérées comme équivalentes à la norme NBN EN 1825-2, un tel arrêté doit évidemment également être publié au Moniteur belge ainsi que ces normes.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE