FP

ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 43.458/2/V
DU 9 AOÛT 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

– – – – – – – – – – – –

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 25 juillet 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "modifiant 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", a donné l'avis suivant :

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 ci-après.

Quant aux formalités préalables

Selon la note au Gouvernement wallon, le projet d'arrêté "sera notifié" à la Commission européenne, en application 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.

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.

Examen du projet d'arrêté

Observations générales

1. Le projet d'arrêté entend modifier des "conditions intégrales" au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

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

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 (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 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., 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, § 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 (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 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 :

a) celles qui permettent de recourir à des équipements ou des normes "équivalents" à d'autres [(6)];

b) la disposition par laquelle l'article 20 suggère de modifier l'article 35 de 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, en tant qu'elle prévoit que l'expert compétent qui assure la surveillance d'un réservoir le fait "conformément aux prescriptions de la norme qui lui est applicable".

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

4. Le projet d'arrêté rend obligatoires à l'égard de ses destinataires diverses normes EN, ISO/CEI, ou NBN.

---

(6) Voir ci-dessous l'observation générale n/ 5.

Il convient, conformément à l'article 190 de la Constitution et à l'article 84, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, d'en assurer la publication intégrale au Moniteur belge.

5. Plusieurs dispositions en projet tendant à imposer des équipements ou à fixer des normes permettent de recourir à des équipements ou des normes "équivalents".

Il convient de déterminer le mode de preuve selon lequel une telle équivalence peut être établie.

Observations particulières

Dispositif

Article 1er

La disposition par laquelle il est envisagé de remplacer la définition de l'expression "établissement existant" appelle les observations suivantes :

1. Dans la première phrase, mieux vaut écrire "avant l'entrée en vigueur du présent arrêté", plutôt que "avant le présent arrêté".

2. Le "présent arrêté" dont fait état la définition en projet est l'arrêté précité du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003, et non pas l'arrêté en projet.

Avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 17 juillet 2003, l'exploitation des établissements soumis à celui-ci n'était pas soumise à un régime de déclaration [(7)].

En conséquence, dans la première phrase de la définition en projet, les mots "ou déclaré" seront omis.

---

(7) À la différence de la solution prévalant aujourd'hui, l'adoption de conditions intégrales était, à l'époque, un préalable pour que des installations ou activités soient répertoriées en classe 3 et pour que, de ce fait, leur exploitation donne lieu à déclaration (comparer la version originelle de l'article 3, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 et celle applicable depuis la modification de cette disposition par le décret-programme du 3 février 2005).

3. En sa version actuelle, l'article 2, 18/, de l'arrêté du 17 juillet 2003 considère comme étant des "établissements existants", non seulement ceux dont l'exploitation a été autorisée avant l'entrée en vigueur de cet arrêté, mais aussi ceux dont l'exploitation est couverte par un permis délivré après l'entrée en vigueur dudit arrêté, mais à la suite d'une demande introduite avant l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Ceci résulte d'une observation qu'avait faite la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 34.897/4, donné le 10 mars 2003 sur le projet devenu l'arrêté du 17 juillet 2003 :

> "Aux établissements «dûment autorisés avant l'entrée en vigueur du présent arrêté», il y a lieu d'ajouter ceux dont l'exploitation est couverte par un permis délivré à la suite d'une demande introduite avant l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999, laquelle est intervenue le 1er octobre 2002.
>
> En effet, il résulte de l'article 180, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 précité que les demandes de permis introduites avant l'entrée en vigueur du décret sont traitées selon les règles applicables au jour de leur introduction.
>
> Il est donc logique de considérer comme existants les établissements dont l'exploitation est couverte par un permis délivré à la suite de l'introduction de telles demandes".

On peut se demander pour quelle raison le texte en projet ne considère plus ces établissements comme étant des "établissements existants" au sens de l'arrêté du 17 juillet 2003. Il conviendrait, en tout cas, de vérifier si l'exploitation de certains établissements n'est pas couverte par un permis délivré dans les circonstances indiquées.

Article 29

Mieux vaut écrire "avant l'entrée en vigueur du présent arrêté", plutôt que "avant le présent arrêté".

La chambre était composée de

Monsieur	M.	HANOTIAU,	président de chambre,
Madame	O.	DAURMONT,	conseillers d'État,
Monsieur	Ph.	QUERTAINMONT,	
Madame	C.	GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M. HANOTIAU