

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.776/2/V
DU 20 AOÛT 2012

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'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne, le 23 juillet 2012, 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 bassins de natation couverts et ouverts utilisés à un titre autre que purement privatif dans le cadre du cercle familial lorsque la surface est inférieure ou égale à 100 m² ou la profondeur inférieure ou égale à 40 cm, utilisant exclusivement le chlore comme procédé de désinfection de l'eau », 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^o, 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. Selon l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement',

« 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 décret¹, les conditions intégrales sont ainsi 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.

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.

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^o, 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 »

¹ *Doc. parl.*, 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.

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'environnement⁴.

Il appartient au Gouvernement de s'assurer que tel est le cas en l'espèce⁵.

La question de savoir si les prescriptions en projet peuvent être qualifiées de « conditions intégrales » au sens du décret du 11 mars 1999 revêt une acuité toute spéciale en ce qui concerne les « bassins de natation construits à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté », que vise l'article 52 du projet. En effet, cette disposition rend inapplicables aux bassins de natation précités un nombre non négligeable de prescriptions que contient l'arrêté en projet, tantôt de manière temporaire, tantôt de manière définitive.

Compte tenu de cet élément, on peut se demander si les prescriptions régissant l'exploitation desdits bassins de natation suffisent, selon les termes de l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, « à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, danger

³ *Doc. parl.*, 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, § 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).

⁵ Voir notamment, en ce sens, l'avis 46.459/4 donné le 6 mai 2009 par la section de législation sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2010 'déterminant les conditions intégrales relatives aux fratries permanentes'.

ou inconvénient que l'installation ou l'activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement »⁶.

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, notamment les dispositions suivantes :

a) très nombreuses sont les dispositions qui imposent à l'exploitant de l'établissement de faire réaliser des prélèvements et analyses par un « laboratoire accrédité et/ou agréé » ; or, d'une part, l'arrêté en projet ne définit en rien la notion de « laboratoire agréé » ; d'autre part, s'agissant de la notion de « laboratoire accrédité », l'article 2 la définit comme suit : « laboratoire dont la reconnaissance de compétence est accordée par des tiers indépendants (BELAC en Belgique) selon des critères internationalement reconnus à l'issue d'une procédure d'audit », sans que soit elle-même précisée la notion de « critères internationalement reconnus ».

b) l'article 5, selon lequel « le nombre d'installations sanitaires est adapté à la capacité d'accueil de l'établissement »⁷ ;

c) l'article 38, § 1^{er}, selon lequel « la surveillance est adaptée au type d'installation ainsi qu'au taux et au type de fréquentation de la piscine » ;

d) l'article 46, qui prévoit que « les installations électriques à haute tension de l'établissement sont contrôlées annuellement par un organisme agréé pour le contrôle des

⁶ Pour une observation similaire, voir notamment, l'avis 34.297/4 donné le 4 février 2003 par la section de législation sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 mars 2003 'fixant les conditions intégrales relatives aux bassins de natation visés à la rubrique n° 92.61.01.01'.

⁷ Pour une observation similaire, voir notamment l'avis 34.297/4 précité.

installations électriques », sans préciser plus avant l'agrément dont il est question, notamment par quelle autorité et selon quelle législation ou réglementation cet agrément est octroyé.

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

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. L'article 6 du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement' ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet.

Il ne doit donc pas être mentionné à l'alinéa 1^{er} du préambule, qui sera modifié en conséquence.

2. Compte tenu de ce que le projet trouve son fondement légal spécifique aux articles 4, 5, 7, 8 et 9 du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement', l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' mentionné à l'alinéa 2 ne doit pas faire l'objet d'un visa particulier.

L'alinéa 2 sera par conséquent omis.

3. Il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les modifications subies antérieurement par l'acte modifié⁸.

À l'alinéa 3, les mots « modifié par les arrêtés du 6 mai 2004 et du 21 décembre 2006 » seront en conséquence omis.

DISPOSITIF

Article 2

La disposition à l'examen définit notamment l'expression « bassins de natation existants ». Elle est à mettre en rapport avec l'article 70 du projet, qui organise, pour les bassins de natation existants, un régime transitoire consistant à déroger à certaines des prescriptions que contient l'arrêté en projet.

⁸ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 30.

Selon le texte, les bassins de natation « existants » sont ceux qui ont été « construits avant l'entrée en vigueur du présent arrêté ».

On ne peut perdre de vue que l'obtention d'un permis est une obligation prescrite de longue date pour l'exploitation des bassins de natation. Ainsi, le règlement général pour la protection du travail imposait déjà l'obtention d'un permis pour l'exploitation de tout bassin de natation ⁹.

Si, par la notion de « bassins de natation existants », l'intention de l'auteur du projet est de viser non seulement ceux dont l'exploitation est couverte par un permis, mais aussi ceux dont l'exploitant ne dispose pas de permis, alors le régime transitoire que met en place l'article 70 bénéficiera ainsi indifféremment aux exploitants de tous les bassins de natation existants, qu'ils aient ou qu'ils n'aient pas respecté l'obligation d'obtenir un permis.

Si telle est effectivement la portée du texte en projet, celui-ci s'expose à critique au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, dès lors qu'il traite de la même manière des situations qui, en droit, sont fondamentalement différentes ¹⁰.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

Il est renvoyé pour le surplus à l'observation générale n° 1.

Article 28

1. L'article 28, § 2, alinéas 4 et 5, de l'arrêté en projet, subordonne la réouverture du bassin de natation, après sa fermeture pour cause d'incident, à une « approbation » du fonctionnaire chargé de la surveillance. Il en va de même du paragraphe 3 de la même disposition.

Comme la section de législation l'a déjà rappelé, le décret du 11 mars 1999 ne comporte pas de disposition conférant au fonctionnaire chargé de la surveillance un pouvoir de décision propre, pas plus qu'il n'autorise le Gouvernement à conférer un tel pouvoir à ce fonctionnaire dans le cadre de conditions sectorielles ou intégrales ¹¹.

⁹ Les bassins de natation figuraient dans la nomenclature des établissements pour l'exploitation desquels était requis le permis requis par le règlement général pour la protection du travail (voir, au titre I^{er}, chapitre II, de ce règlement, la rubrique n° 2 de la liste B).

¹⁰ Voir en ce sens l'avis 33.486/4 donné le 16 octobre 2002 par la section de législation sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 mars 2003 'portant conditions sectorielles relatives aux bassins de natation', ainsi que l'avis 34.297/4 précité.

¹¹ En ce sens, voir notamment, l'avis 42.710/4 donné le 30 mai 2007 par la section de législation sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 juillet 2007 'déterminant les conditions intégrales et sectorielles relatives aux installations fixes de production de froid ou de chaleur mettant en œuvre un cycle frigorifique', l'avis 43.380/2/V donné le 9 août 2007 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du

Certes, l'article 71, § 1^{er}, du décret précité dispose comme suit :

« 1^{er}. Sans préjudice de l'application d'autres mesures de sécurité, si un danger met gravement en péril la protection de l'environnement ou la sécurité ou la santé de la population, et si l'exploitant refuse d'obtempérer aux instructions des fonctionnaires et agents désignés par le Gouvernement, le bourgmestre, d'office ou sur rapport de l'un de ces derniers, prend toute mesure utile pour faire cesser ce danger, et notamment :

1° ordonner la cessation totale ou partielle de l'exploitation ;

2° mettre les appareils sous scellés et, au besoin, procéder à la fermeture provisoire immédiate de l'établissement ;

3° imposer à l'exploitant un plan d'intervention ou l'introduction d'un plan de remise en état et, le cas échéant, de fournir au bénéfice de la Région une sûreté suivant l'une des modalités prévues à l'article 55 afin de garantir la remise en état.

4° informer le fonctionnaire chargé de la surveillance.

Les mêmes pouvoirs sont conférés aux fonctionnaires et agents désignés par le Gouvernement, en cas d'inertie du bourgmestre ou lorsque l'imminence du danger est telle que le moindre retard peut provoquer un accident ».

Dans une certaine mesure, un pouvoir de décision pourrait donc, le cas échéant, être conféré par le Gouvernement au fonctionnaire chargé de la surveillance, ce, en application du second alinéa de ce paragraphe.

Toutefois, force est de constater que le cadre et les hypothèses dans lesquelles l'article 71, § 1^{er}, autorise de confier un tel pouvoir à ce fonctionnaire, sont tous différents du cadre et de la nature même du pouvoir de décision que la disposition à l'examen entend conférer à celui-ci.

En conclusion, la disposition à l'examen doit être revue.

La même observation vaut pour l'article 33, § 2, du projet.

29 novembre 2007 4déterminant les conditions intégrales relatives aux installations de distribution d'hydrocarbures liquides dont le point d'éclair est supérieur à 55°C et inférieur ou égal à 100°C, pour véhicules à moteur, à des fins commerciales autres que la vente au public, telles que la distribution d'hydrocarbures destinée à l'alimentation d'un parc de véhicules en gestion propre ou pour compte propre, comportant deux pistolets maximum et pour autant que la capacité de stockage du dépôt d'hydrocarbures soit supérieure ou égale à 3000 litres et inférieure à 25000 litres⁴, l'avis 44.353/4 donné le 9 juin 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 septembre 2008 4déterminant les conditions sectorielles relatives aux cabines de peinture⁴, ainsi que l'avis 48.098 donné le 17 mai 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 octobre 2010 4modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 portant conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique, l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 mars 2004 interdisant la mise en centre d'enfouissement technique de certains déchets, l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et 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'.

2. À l'article 28, § 2, alinéa 5, et § 3, 5°, alinéa 2, il est question de « jours ouvrables ».

Cette dernière notion ne recevant aucune qualification juridique précise et l'arrêté ayant vocation à s'appliquer dans des contextes dans lesquels la notion usuelle de jour ouvrable peut varier, il conviendrait soit de la définir, soit, de préférence, de prévoir un délai calculé en « jours ».

La même observation vaut pour les articles 33, § 2, alinéas 7, et 11 et 47, § 4.

Article 38

Au paragraphe 2, alinéas 2 et 3, il n'est pas adéquat de mentionner les textes réglementaires réglant la délivrance ou l'homologation du brevet supérieur de sauvetage aquatique et du brevet de base de sauvetage aquatique, dès lors spécialement que cette réglementation peut être remplacée dans l'avenir.

La référence à ces textes peut donc être omise. Il suffit de se référer de manière générale à la réglementation en vigueur en ces matières au sein des régions de langue française et de langue allemande.

Une observation analogue vaut pour l'article 42, § 3, 4°.

Les explications administratives qui seraient données aux exploitants de bassins de natation concernées par le projet pourront préciser ces dispositions en renvoyant aux textes réglementaires qui sont actuellement pertinents.

Article 39

La section de législation se demande si l'article 32 du projet tient compte des observations qui ont été formulées par l'association des établissements sportifs en référence à la norme européenne EN 15288-2.

Articles 44 et 51

Selon l'article 51 du projet d'arrêté,

« Les dispositions de 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 ne sont plus applicables aux établissements visés par le présent arrêté ».

Ceci est à mettre en rapport avec le fait que l'article 37 du projet s'écarte de prescriptions contenues dans l'arrêté royal du 3 août 1976. Il ne reprend pas, en effet, certaines des exigences imposées par cet arrêté royal ¹².

Il ne peut être perdu de vue que les prescriptions de l'arrêté royal du 3 août 1976, qui, à l'origine, ont été prises 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 ¹³, trouvent désormais leur 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.

Or, en vertu de l'article 5, § 3, du décret du 11 mars 1999, le Gouvernement ne peut, lorsqu'il arrête des conditions intégrales, déroger aux conditions générales, qu'à la condition que « le résultat escompté pour la protection de l'homme ou de l'environnement [soit] au moins équivalent à celui qui serait obtenu s'il n'y avait pas dérogation ».

Il appartient à l'auteur du projet d'être en mesure de démontrer qu'en l'espèce, tel est bien le cas ¹⁴.

Article 53

L'abrogatoire doit mentionner toutes les modifications toujours en vigueur subies par l'arrêté abrogé ¹⁵.

Le texte sera complété en ce sens.

¹² Ceci est confirmé par la note au Gouvernement relative au texte en projet qui mentionne : « En outre, à l'heure actuelle, 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 s'applique aux bassins existants. Certaines de ses dispositions imposent des valeurs plus strictes que ce que les projets d'arrêté imposent ».

¹³ Voir l'article 100 du décret du 11 mars 1999.

¹⁴ Pour une observation similaire, voir l'avis 46.459/4 donné le 6 mai 2009 par la section de législation du Conseil d'État le sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 novembre 2010 'déterminant les conditions intégrales relatives aux friteries permanentes'.

¹⁵ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 138 et formule F-4-3-2.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	M. PÂQUES,	
Madame	A. WEYEMBERGH,	assesseurs de la section de législation,
Monsieur	Chr. BEHRENDT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été rédigé par Madame A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

C. GIGOT

R. ANDERSEN