



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 52.466/4
du 27 décembre 2012

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les conditions intégrales relatives aux funérariums sans pratique de l'embaumement'

Le 3 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'déterminant les conditions intégrales relatives aux funérariums sans pratique de l'embaumement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 décembre 2012. La chambre était composée de Yves KREINS, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 décembre 2012.

*

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.

1. Le projet d'arrêté tend à 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}, de ce décret,

« 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°, 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.

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

² M. PÂQUES, « 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 »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'espèce.

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 établissements existants. En effet, l'article 20 du projet d'arrêté rend inapplicables à ces établissements un nombre non négligeable de prescriptions, tantôt de manière temporaire, tantôt de manière définitive.

Compte tenu de cet élément, on peut se demander si les prescriptions régissant l'exploitation desdits établissements 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 ou inconvénient que l'installation ou l'activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement ».

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 *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. PÂQUES, *op. cit.*, pp. 144 et 145).

3. Plusieurs articles en projet font référence à des dispositions qu'a insérées le décret du 6 mars 2009 dans les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation qui sont relatives aux funérailles et aux sépultures⁵.

Il ne peut être perdu de vue qu'à la différence de l'arrêté en projet, qui a vocation à s'appliquer aussi bien dans la région de langue allemande que dans la région de langue française, ces dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ne sont applicables que dans la région de langue française, et non pas dans la région de langue allemande.

En effet, depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2005, du décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 'relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés' et du décret de la Communauté germanophone du 1^{er} juin 2004 portant le même intitulé, la Communauté germanophone est seule compétente en région de langue allemande pour la matière des « funérailles et sépultures », visées à l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

À peine de méconnaître les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, le projet d'arrêté doit être revu pour prendre en compte la situation applicable dans la région de langue allemande.

4. L'article 13 prévoit que « l'identité du défunt apparaît sur le couvercle du cercueil ».

Interrogée sur la question de savoir en quoi cette disposition tend ou tendrait à assurer la réalisation de l'un ou l'autre des objectifs visés à l'article 2 du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement' – à savoir « assurer, dans une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation », « contribuer à la poursuite des objectifs de préservation des équilibres climatiques, de la qualité de l'eau, de l'air, des sols, du sous-sol, de la biodiversité et de l'environnement sonore, et « contribuer à la gestion rationnelle de l'eau, du sol, du sous-sol, de l'énergie et des déchets » –, la déléguée du ministre a répondu ceci :

« Cette disposition est insérée pour éviter toute gestion hasardeuse des cercueils, dans la mesure où un établissement peut accueillir simultanément plusieurs dépouilles mortelles. Il serait, en effet, mal venu qu'une famille ne se recueille auprès d'un défunt de tiers et de surcroît que l'on procède son inhumation ou à son incinération. Cette disposition vise donc davantage à gérer l'établissement en bon père de famille plutôt qu'à rencontrer l'un ou l'autre des objectifs visés à l'article 2 susmentionné ».

⁵ Il est ainsi fait référence aux articles L1232-14, L1232-15 et L1232-25 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Si louable que soit l'intention des auteurs du projet d'arrêté, force est de constater que la disposition à l'examen est dépourvue de fondement légal au regard du décret du 11 mars 1999. En effet, c'est seulement en vue d'atteindre les objectifs visés à l'article 2 de ce décret que le Gouvernement a le pouvoir d'arrêter des conditions intégrales.

L'article 13 sera donc omis.

5. À l'article 20, alinéa 2, 2°, le texte renvoie à un alinéa 8 de l'article 7 qui n'existe pas. La disposition sera revue.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Yves KREINS