



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.012/4
du 19 septembre 2018

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'fixant les conditions de diffusion du son amplifié électroniquement dans les établissements ouverts au public'

Le 23 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté 'fixant les conditions de diffusion du son amplifié électroniquement dans les établissements ouverts au public'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 septembre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 septembre 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

I. La directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement'

1. La directive 2001/42/CE impose aux États membres l'obligation de soumettre à une évaluation environnementale comprenant les divers éléments qu'elle fixe certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Selon l'article 2, a), de la directive, la notion de « plans et programmes » se définit ainsi :

« les plans et programmes, y compris ceux qui sont cofinancés par la Communauté européenne, ainsi que leurs modifications :

- élaborés et/ou adoptés par une autorité au niveau national, régional ou local ou élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative, et
- exigés par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives ».

L'article 3, paragraphes 2 à 5, de la directive détermine dans les termes suivants le champ d'application de l'obligation d'effectuer une évaluation environnementale :

« 2. Sous réserve du paragraphe 3, une évaluation environnementale est effectuée pour tous les plans et programmes :

a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en oeuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ; ou

b) pour lesquels, étant donné les incidences qu'ils sont susceptibles d'avoir sur des sites, une évaluation est requise en vertu des articles 6 et 7 de la directive 92/43/CEE.

3. Les plans et programmes visés au paragraphe 2 qui déterminent l'utilisation de petites zones au niveau local et des modifications mineures des plans et programmes visés au paragraphe 2 ne sont obligatoirement soumis à une évaluation environnementale que lorsque les États membres établissent qu'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

4. Pour les plans et programmes, autres que ceux visés au paragraphe 2, qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets pourra être autorisée à l'avenir, les États membres déterminent s'ils sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

5. Les États membres déterminent si les plans ou programmes visés aux paragraphes 3 et 4 sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, soit en procédant à un examen au cas par cas, soit en déterminant des types de plans et programmes ou en combinant ces deux approches. À cette fin, les États membres tiennent compte, en tout état de cause, des critères pertinents fixés à l'annexe II, afin de faire en sorte que les plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient couverts par la présente directive ».

Dans un arrêt du 27 octobre 2016, la Cour de justice de l'Union européenne a considéré que

« la notion de 'plans et programmes' se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement ».

Elle a aussi relevé qu'

« il ressort du libellé même de l'article 2, sous a), premier tiret, de cette directive [...] que la notion de 'plans et programmes' peut recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire »¹.

La Cour de justice de l'Union européenne a confirmé cette jurisprudence dans deux arrêts du 7 juin 2018². Ces arrêts précisent que

« la notion d'« ensemble significatif de critères et de modalités » doit être entendue de manière qualitative et non pas quantitative ».

Ils relèvent à cet égard qu'

« [e]n effet, il y a lieu d'éviter de possibles stratégies de contournement des obligations énoncées par la directive [...] pouvant se matérialiser par une fragmentation des mesures, réduisant ainsi l'effet utile de cette directive ».

En l'espèce, le projet d'arrêté fixe les conditions que les établissements ouverts au public doivent remplir pour diffuser du son amplifié électroniquement. Ces conditions, adoptées sur la base de la loi du 18 juillet 1973 'relative à la lutte contre le bruit', ont pour objet tant le respect de certaines normes à l'émission du bruit, que des obligations de mesures des niveaux sonores et l'information du public. Le préambule du projet précise à cet égard que « les nuisances sonores constituent une préoccupation importante de la population » et il pointe que l'écoute de son amplifié électroniquement est susceptible « d'entraîner des dégâts

¹ C.J., arrêt *d'Oultremont e.a. c. Région wallonne*, 27 octobre 2016, C-290/15, EU:C:2016:816.

² C.J., arrêt *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. c. Région de Bruxelles-Capitale*, 7 juin 2018, C-671/16, EU:C:2018:403 ; et arrêt *Thybaut e.a. c. Région wallonne*, 7 juin 2018, C-160/17, EU:C:2018:401.

irréparables à l'audition ». Intervenant dans ce cadre, avec cet objet, et pouvant trouver à s'appliquer à la mise en œuvre de projets susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, il relève de la notion de « plans et programmes » au sens de la directive 2001/42/CE, telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne. Partant, il doit se voir appliquer le régime fixé par la directive 2001/42/CE.

À cet égard, il y a lieu d'observer qu'en l'état, le droit régional wallon ne contient pas de disposition assurant la transposition de la directive 2001/42/CE en vue de l'application du régime que prévoit celle-ci à des réglementations telles que l'arrêté en projet. Il conviendrait donc, avant toutes choses, d'adopter des dispositions à cette fin ³.

2. L'alinéa 10 du préambule mentionne le fait que l'arrêté en projet a été communiqué à la Commission européenne « conformément à l'article 8 de la Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information ».

La date de cette communication est toutefois manquante et le dossier transmis à la section de législation ne comporte pas de pièce établissant que ladite communication a été effectuée.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise.

Par ailleurs, celle-ci sera mentionnée au préambule par le biais d'un visa et non d'un considérant, en visant de surcroît l'article 5 – et non l'article 8 – de la directive concernée.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 2, il n'y a pas lieu de mentionner les articles 11 et 15 de la loi du 18 juillet 1973, dès lors que ces dispositions ne procurent de fondement juridique à aucune des dispositions du projet.

L'alinéa 2 sera modifié en conséquence.

³ Pour une observation analogue, voir, en particulier, l'avis n° 60.146/4 donné le 30 novembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 'formant la partie réglementaire du Code du développement territorial', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60146.pdf>. La section de législation s'est également prononcée plus récemment dans le même sens dans l'avis n° 63.928/2/V donné le 6 août 2018 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'remplaçant l'annexe 1^{re} du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols'.

2. À l'alinéa 3, il n'y a pas lieu de mentionner les articles 3, 4, 5, 7, 8, 9 et 87 du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement', dès lors que ces dispositions ne procurent de fondement juridique à aucune des dispositions du projet.

L'alinéa 3 sera modifié en conséquence.

3. À l'alinéa 5, les mots « , modifié en dernier lieu par arrêté du 22 décembre 2016 » seront omis.

4. Le préambule sera complété par la mention de l'avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie donné le 18 avril 2018, lequel est requis en vertu de l'article 2/11, 1°, du décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative'.

DISPOSITIF

Articles 2 et 14

Dès lors que l'arrêté en projet entend s'appliquer à tous les établissements ouverts au public, qu'ils soient ou non « classé(s) au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement » (article 2, 2°, du projet), la question se pose de savoir si la notion d'« établissement existant » doit être définie en faisant référence à « l'établissement dûment autorisé ou déclaré avant l'entrée en vigueur du présent arrêté » (article 2, 15°, du projet).

L'article 2, 2° et 15°, ainsi que l'article 14 du projet, seront réexaminés à la lumière de cette observation.

Article 5

Le paragraphe 1^{er}, 3°, fait référence à des normes NBN qui n'ont pas été publiées conformément à l'article 190 de la Constitution.

L'auteur du projet devra veiller à ce que les normes en question soit accessibles et identifiables.

La même observation vaut pour les annexes 1 et 2 à l'arrêté en projet.

Article 10

À l'alinéa en projet, il convient de remplacer les mots « permis d'environnement » par les mots « permis unique ».

Article 13

L'article 13 prévoit que « Le ministre fixe la date d'entrée en vigueur du présent arrêté ».

Comme la section de législation l'a déjà relevé à plusieurs reprises dans le passé, l'attribution, par le Gouvernement, d'un pouvoir réglementaire à un ministre ne peut être considérée comme admissible que pour autant que cette délégation ne concerne que des règles de détail ou d'un intérêt limité. Cela implique entre autres que la délégation de compétences doit être délimitée de manière telle qu'il revient toujours au Gouvernement de fixer les normes essentielles de la réglementation⁴. Au regard de ce qui précède, il est recommandé de prévoir dans l'arrêté en projet lui-même la date d'entrée en vigueur de celui-ci, ou, à tout le moins, de fixer la date à laquelle l'arrêté en projet entrera en vigueur au plus tard, étant entendu que le ministre pourra alors être habilité à fixer une date d'entrée en vigueur antérieure.

Article 14

À l'article 14, il convient de mentionner l'article « 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o et 4^o, » et non l'article « 5, alinéa 1^{er}, 2^o et 4^o, ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET

⁴ Voir, en ce sens, l'avis n° 60.405/1 donné le 6 décembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 janvier 2017 'fixant les conditions de diffusion du son amplifié dans les établissements ouverts au public', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60405.pdf>.