Les établissements classés : la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes

La commune assume un ensemble conséquent de responsabilités dans la gestion des établissements dits dangereux, insalubres et incommodes, laquelle est encadrée par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et ses arrêtés d'exécution[1]. Ainsi, au nombre des établissements dangereux, incommodes et insalubres, on retrouve par exemple les grosses industries avec leurs dépôts (chimiques, pétrochimiques, les stations d'épuration collective, ...), les exploitations agricoles, les exploitations artisanales (comme les boulangeries, les boucheries, les ferronneries, ...), les activités potentiellement génératrices de troubles de voisinage comme les restaurants, les dancings, les installations pouvant causer des pollutions telles que les nettoyages à sec, les bâtiments en cours de désamiantage, les systèmes d'épuration individuelle, les parcs à conteneurs, etc.[2].

Ce décret prévoit le « classement » en trois catégories des établissements considérés comme dangereux, insalubres et incommodes, en fonction de l'importance des risques et nuisances qu'ils impliquent pour l'homme et pour l'environnement.

Selon la « classe » qui leur est attribuée, les établissements sont soumis soit à autorisation d'exploiter, prenant la forme d'un ***permis d'environnement*** ou ***d'un permis unique*** (lorsque l'établissement requiert, pour fonctionner, un permis d'urbanisme et une autorisation d'exploiter), soit à simple ***déclaration d'exploitation***. Les installations et activités qui ne sont pas « classées » ne sont pas soumises à la police spéciale des établissements classés.

La commune est, en tous les cas, compétente pour recevoir les demandes de permis ainsi que les déclarations, tandis que le collège est chargé de la délivrance de l'ensemble des permis, sous réserve de quelques exceptions notamment ceux relatifs à des établissements mobiles, à des établissements situés sur les territoires de plusieurs communes, à tout établissement constituant une installation de gestion de déchets d'extraction minière, qui relèvent de la compétence du fonctionnaire délégué.

Par ailleurs, le bourgmestre, le collège, voire certains agents communaux, sont ou peuvent être chargés de diverses missions, parmi lesquelles des missions de surveillance, de contrôle, voire d'action administrative à l'encontre des établissements exploités en infraction au décret et/ou problématiques à l'égard de l'homme ou de l'environnement.

1. Le permis d'environnement et le permis unique

A. Les établissements soumis à permis

Un ***établissement*** est une unité technique et géographique dans laquelle interviennent une ou plusieurs installations et/ou activités dites « classées », c'est-à-dire définies comme étant de classe 1, 2 ou 3 dans le cadre de la liste exhaustive[3] proposée à l'annexe I d'un arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, dit « arrêté-liste »[4].

---

1 Le décr. 11.3.1999 a ainsi supplanté, sur le plan de la police « externe » des établissements, le Règlement général sur la protection du travail. Notons par ailleurs que le décr. 11.3.1999 « permis d'environnement » a lui-même connu de nombreuses modifications. Une version coordonnée est disponible via ce lien : http://environnement.wallonie.be/legis/pe/PE001.htm.

2 La liste des établissements classés est disponible via ce lien http://environnement.wallonie.be/legis/pe/pe006bisannexe1.htm.

3 Le décr. 3.4.2009 rel. à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires, classe notamment l'exploitation des antennes GSM dans les activités de classe 3.

4 A.G.W. 4.7.2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, *M.B.*, 21.9.2002.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

L'exploitation et le déplacement d'un établissement de classe 1 ou de classe 2 sont soumis à permis d'environnement. Il en va de même de la transformation ou de l'extension d'un établissement de classe 1 ou de classe 2, lorsqu'elle entraîne l'application d'une nouvelle rubrique de classement autre que de classe 3, lorsqu'elle est de nature à aggraver directement ou indirectement des dangers, nuisances ou inconvénients à l'égard de l'homme ou de l'environnement ou lorsqu'elle fait atteindre les seuils de capacité qui font de l'établissement un établissement IED[5].

B. La délivrance des permis

La délivrance des permis est généralement une compétence communale, dévolue au collège. Les éléments essentiels de la procédure d'instruction et de délivrance peuvent être synthétisés comme suit :

- les demandes de permis d'environnement et de permis unique, à l'exception des établissements temporaires et d'essai, sont soumises à ***enquête publique***[6], voire à étude d'incidences sur l'environnement (cf. infra) ;
- pour le permis d'environnement comme pour le permis unique, ***l'instruction du dossier*** est réalisée en partie par l'administration communale (qui reçoit le dossier et réalise l'enquête publique) et en partie par l'administration régionale et, plus précisément au sein de celle-ci, par le fonctionnaire technique (qui déclare le dossier complet et recevable, demande les avis nécessaires et rédige un rapport de synthèse). Celui-ci est par ailleurs aidé dans sa tâche par le fonctionnaire délégué pour le volet urbanistique lorsqu'il s'agit d'un permis unique ;
- au bout de l'instruction, le ou les fonctionnaires régionaux font parvenir un ***rapport de synthèse***, comportant une proposition de décision au collège, lequel peut toutefois s'en écarter moyennant due motivation, sauf dans l'hypothèse d'un permis unique dérogatoire pour ce qui est de l'octroi de la dérogation par le fonctionnaire délégué ;
- ***la commune prend sa décision dans des délais qui sont « de rigueur »***. En principe, les permis d'environnement et les permis uniques pour des établissements de classe 2 sont délivrés en 90 jours, ceux pour les établissements de classe 1 en 140 jours[7]; si le collège ne respecte pas ces délais, le permis est censé délivré aux conditions contenues dans la proposition de décision du ou des fonctionnaires régionaux si celle-ci était favorable à l'octroi du permis; si, par contre, le ou les fonctionnaires n'ont rendu aucun rapport dans les délais qui leur étaient impartis ou si leur rapport était négatif, l'absence de décision du collège communal équivaut à un refus de permis.

Les permis uniques dits publics[8], ainsi que les permis d'environnement visés à l'article 13, alinéa 2, du décret relatif au permis d'environnement, en ce qu'ils sont délivrés par le(s) fonctionnaire(s) de l'administration régionale, font cependant exception à cette procédure de principe.

Un droit de recours auprès du Gouvernement contre la décision d'octroi ou de refus d'un permis est octroyé au demandeur, à toute personne justifiant d'un intérêt, ainsi qu'au(x) fonctionnaire(s) de l'administration régionale.

C. Les études d'incidences

Toute demande de permis comporte une évaluation des incidences du projet sur l'environnement, soit sous la forme d'une ***notice d'évaluation*** des incidences sur l'environnement (document reprenant les principaux paramètres du projet et mettant en évidence ses effets sur l'environnement), soit sous

5 Ces seuils sont définis à l'annexe XXIII de l'arrêté procédure du 4.7.2002.

6 Les modalités de l'enquête publique étant, depuis l'entrée en vigueur du décr. 31.5.2007, prévues au sein du C. envi., Livre I[er], art. D.29 et ss.

7 Toutefois, si le rapport de synthèse du fonctionnaire technique est envoyé dans le délai imparti, le délai de décision du collège sera de 20 jours ou de 30 jours à dater de la réception de ce rapport selon qu'il s'agit d'un établissement de classe 2 ou de classe 1.

8 C'est-à-dire ceux qui concernent des actes et travaux visés à l'art. D.IV.22 du CoDT.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

la forme d'une ***étude des incidences*** sur l'environnement (étude scientifique détaillée réalisée par une personne agréée mettant en évidence les effets du projet sur l'environnement).

Une liste fermée, intégrée à l'annexe 1 de l'arrêté-liste du 4 juillet 2002, précise quelles installations et activités sont, dans tous les cas, soumises à étude d'incidences préalable à la demande de permis. De manière générale, les établissements de classe 1 y sont tous soumis.

Pour les projets ne figurant pas dans la liste et qui ne sont, par conséquent, accompagnés que d'une notice d'évaluation des incidences, l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet et recevable de la demande, à savoir le fonctionnaire technique et, le cas échéant, le fonctionnaire délégué, doit se prononcer explicitement quant à la susceptibilité du projet d'avoir des incidences notables sur l'environnement et, si tel était le cas, imposer une nouvelle demande de permis accompagnée d'une étude d'incidences. La décision d'imposer ou non une étude d'incidences est mise à la disposition du public conformément au chapitre III du Titre I^{er} de la partie III du Code de l'environnement.

Ce mécanisme est accompagné, d'une part, de la possibilité pour le demandeur de procéder à une demande en reconsidération afin d'éviter l'étude d'incidences, ainsi que, d'autre part, de l'instauration d'un processus visant à continuer la procédure dans l'hypothèse où l'autorité chargée d'apprécier le caractère complet et recevable du dossier ne se serait pas prononcée sur les incidences au moment de la recevabilité. Le décret prévoit, dans ce cas, l'obligation à charge de l'autorité compétente de se prononcer explicitement dans son délai de décision, ou un délai de 90 jours si le délai de décision est plus long, sur la nécessité ou non de réaliser une étude d'incidences et, dans l'affirmative, de refuser le permis demandé.

De manière générale, l'autorité compétente pour la délivrance d'une autorisation doit impérativement tenir compte dans sa décision des incidences sur l'environnement révélées par la notice ou l'étude d'incidences.

D. Les conditions d'exploitation

Conformément au décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, ***l'exploitation des établissements classés est subordonnée au respect de conditions d'exploitation*** arrêtées par le Gouvernement : les conditions générales, sectorielles et intégrales d'exploitation.

Les ***conditions générales*** s'appliquent à l'ensemble des établissements, quelle que soit leur classe, et fournissent les premières prescriptions auxquelles le demandeur doit souscrire. Elles abordent tant les conditions d'implantation et d'exploitation que les différents impacts que pourrait avoir une exploitation sur le milieu environnant (eau, air, bruit).

Comme leur nom l'indique, les ***conditions sectorielles*** s'appliquent aux établissements d'un secteur économique ou d'un espace territorial donné ou présentant un risque particulier. Le collège communal peut, à l'occasion de la délivrance d'un permis qui relève de sa compétence, adopter des ***conditions particulières*** pour venir compléter les conditions générales et sectorielles ou y déroger.

Elles peuvent viser tous les impacts de l'établissement sur la santé de l'homme et de l'environnement et comporter, par exemple, une limitation des heures d'activité, l'imposition de zone de recul, la création de zones tampons par rapport aux centres agglomérés, etc. Si, en cours d'exploitation, les autorités locales constatent que les conditions ne sont plus appropriées pour éviter ou réduire les dangers pour l'homme ou l'environnement, elles peuvent, sur avis du fonctionnaire technique et des instances désignées par le Gouvernement, compléter ou modifier les conditions particulières d'exploitation.

Quant aux ***conditions intégrales***, elles visent uniquement les établissements de classe 3. On notera que ces conditions comportent généralement des normes visant à la bonne implantation de l'établissement dans les lieux.

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

2. La déclaration d'exploitation

Les établissements de classe 3 sont soumis à une procédure simplifiée de déclaration. Dans ce cadre, il n'est pas question d'autoriser ou de refuser l'exploitation mais seulement de vérifier si la déclaration rentrée est bien complète et recevable, notamment en s'assurant que l'établissement n'est pas en réalité soumis à permis.

La déclaration est envoyée par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception ou par le recours à toute formule similaire permettant de donner date certaine à l'envoi et à la réception de l'acte (quel que soit le service de distribution du courrier utilisé), remise contre récépissé au collège communal de la commune sur le territoire de laquelle est situé l'établissement ou encore envoyée par voie électronique[9]. La commune doit envoyer au déclarant la décision statuant sur le caractère complet et recevable de la déclaration dans un délai de quinze jours à dater de la réception de la déclaration. Elle peut y indiquer que des conditions complémentaires pourraient être requises.

Les autorités communales ont en effet la possibilité d'édicter des ***conditions complémentaires*** d'exploitation, en vue d'encadrer au mieux l'exploitation de cet établissement de classe 3, lorsqu'elles estiment que les mesures prises par l'exploitant sont insuffisantes pour limiter les nuisances sur l'homme ou l'environnement. Le collège communal dispose pour ce faire d'un délai de trente jours à compter de la date à laquelle il a reçu la déclaration (pour autant que cela ait été annoncé dans la décision de recevabilité). Toutefois, cette faculté est limitée aux déclarations relatives à des installations et activités pour lesquelles des conditions intégrales n'ont été pas encore arrêtées par le Gouvernement.

Enfin, depuis le 1er décembre 2012[10], toutes les activités qui nécessitent une déclaration[11] sont par ailleurs soumises à l'obligation de notification telle qu'elle est organisée dans le cadre du régime Natura 2000 par l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 octobre 2008. Cette notification doit permettre au directeur de centre du Département de la Nature et des Forêts (DNF) territorialement concerné d'apprécier si l'activité notifiée est susceptible d'affecter un site Natura 2000 de manière significative, eu égard aux objectifs de conservation du site et, le cas échéant, de soumettre cette activité à conditions particulières ou autorisation. La commune dispose d'un délai de huit jours, à dater de la réception de la déclaration, pour effectuer la notification au directeur du DNF.

3. Les établissements dangereux, insalubres ou incommodes et la police administrative générale

La liste arrêtée par le Gouvernement wallon des établissements classés, soumis à permis d'environnement ou à déclaration d'exploitation, n'est pas susceptible de couvrir l'ensemble des hypothèses dans lesquelles une installation ou une activité sera de nature à générer des problèmes de dangerosité, d'insalubrité et d'incommodité.

Ainsi, par exemple, certaines détentions d'animaux non assimilables à des élevages classés au sens de l'arrêté-liste (détention privée de nombreux chiens, …) ou encore certaines activités récréatives de plein air reposant sur l'usage d'engins à moteur (cf. notamment le cas des "paramoteurs") ne sont en effet pas visées par l'arrêté-liste alors qu'elles sont sources de nuisances relativement importantes.

---

9 Cette possibilité a été introduite par le décr. 13.3.2014 concernant la dématérialisation de la déclaration (*M.B.*, 26.3.2014) et est entrée en vigueur le 1.1.2015. Cette possibilité existe également pour l'introduction des permis mais elle n'est pas encore entrée en vigueur.

10 Cf. A.G.W. 29.10. 2012 mod. l'A.G.W. 4.7.2002 rel. à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décr. 11.3.1999 rel. au permis d'environnement, l'A.G.W. 23.10.2008 fixant certaines modalités du régime préventif applicable aux sites Natura 2000 et l'A.G.W. 24.3.2011 portant les mesures préventives générales applicables aux sites Natura 2000 ainsi qu'aux sites candidats au réseau Natura 2000 (*M.B.*, 12.11.2012).

11 Lorsque la réalisation du projet auquel elles correspondent ne requiert pas l'obtention d'un permis d'urbanisme.

 © Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

Dans de telles hypothèses, lorsqu'aucune police administrative spéciale ne permet de prévenir ou de régler d'évidents problèmes d'ordre public, la police administrative générale, telle que définie par la nouvelle loi communale, retrouve tout son sens.

Il est donc des établissements dangereux, insalubres ou incommodes susceptibles d'encadrement par le biais d'ordonnances ou d'arrêtés de police administrative générale.

Cependant, ces outils ne permettront pas d'agir à l'encontre des nuisances provoquées par certaines activités ou installations dont la portée serait purement environnementale, en l'absence de toute atteinte à l'ordre public.

4. La police des établissements classés et les compétences fédérales de santé et de sécurité publiques

Si la loi spéciale de réforme institutionnelle du 8 août 1980 confère aux Régions bon nombre de compétences en matière d'environnement et, spécialement, en matière d'encadrement des établissements dangereux, insalubres et incommodes, il convient de rappeler que le pouvoir fédéral n'en est pas pour autant dénué de compétences potentiellement concurrentes, particulièrement en matière de santé et de sécurité publiques.

Certains établissements font, à cet égard, l'objet de polices administratives spéciales à la fois au niveau régional et au niveau fédéral. Ainsi, par exemple, certains dépôts d'explosifs sont soumis à autorisation à la fois dans le cadre de la réglementation fédérale[12] et de la police régionale des établissements classés.

Dans cette perspective, les missions dévolues aux autorités locales dans le cadre de l'encadrement et de la surveillance de certains établissements dangereux, insalubres ou incommodes seront définies tantôt par une réglementation fédérale, tantôt par une réglementation régionale, tantôt par les deux.

[12] Cf. A.R. 23.9.1958 portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasinage, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs (*M.B.*, 22.12.1958).

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

© Union des Villes et Communes de Wallonie asbl