

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 30.867/4

DE LA SECTION DE LEGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 30 octobre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "organisant l'agrément des systèmes d'épuration individuelle mis sur le marché et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 1999 instaurant une prime à l'installation d'un système d'épuration individuelle", a donné le 22 janvier 2001 l'avis suivant :

I. Conformément à l'article 48, § 1er, du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, l'arrêté en projet a été soumis à l'avis de la commission consultative de la protection des eaux de surface contre la pollution.

En outre, conformément aux articles 2, a, et 3, § 3, du décret du 1er juillet 1993 portant création d'un conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, il a aussi été soumis à l'avis de ce conseil.

La manière dont ces formalités ont été accomplies appelle les observations suivantes :

1. L'article 48, § 3, du décret précité du 7 octobre 1985 est rédigé comme suit :

"La commission peut être divisée en sections, dont chacune est compétente pour donner des avis sur des matières déterminées. Le Gouvernement peut décider qu'en ces matières, l'avis de la section compétente remplace l'avis de la commission."

Selon l'article 7 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 27 juin 1991 fixant la composition et le fonctionnement de la commission consultative pour la protection des eaux contre la pollution, cette commission est divisée en deux sections : la section "eaux potabilisables", qui est consultée sur les projets d'arrêtés réglementaires pris en exécution du décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables, et la section "eaux de surface", qui

.../...

est consultée sur les projets d'arrêtés réglementaires pris en exécution du décret du 7 octobre 1985 précité.

La même disposition précise que "l'avis de la section compétente remplace l'avis de la Commission".

L'arrêté en projet étant pris en exécution du décret du 7 octobre 1985, il doit recevoir l'avis de la section "eaux de surface" de la commission.

Or telle n'est pas la procédure qui a été suivie en l'espèce, puisque l'avis sur l'arrêté en projet a été donné, selon les termes mêmes de l'avis, par "les sections de la commission", c'est-à-dire, en réalité, par la commission elle-même, et non pas par la section "eaux de surface" (1).

2. Il ressort du dossier, et notamment de la note au Gouvernement wallon, que le texte en projet a subi un certain nombre de modifications par rapport au texte qui avait été soumis à l'avis de la commission consultative de la protection des eaux de surface contre la pollution et à celui du conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne.

(1) Comparer, mutatis mutandis, avec l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat 30.310/4, donné le 21 juin 2000 sur un projet d'arrêté du gouvernement wallon relatif à la protection des eaux de surface contre la pollution causée par certaines substances dangereuses.

Il est rappelé, à cet égard, que, lorsqu'une autorité demande l'avis d'un organe dont la consultation est légalement prescrite à titre de formalité substantielle, elle ne peut, sauf à priver cette consultation de toute portée utile, s'écarter sur des points importants du texte soumis à l'organe consulté que pour tenir compte des suggestions ou objections formulées par celui-ci. Si un texte doit recevoir l'avis de plusieurs organes, l'autorité ne peut modifier le texte en vue de donner suite à une observation faite par un seul de ces organes qu'après avoir soumis ladite modification à l'avis du ou des autres organes dont la consultation est requise.

En l'espèce, les principes qui viennent d'être rappelés n'ont pas été respectés.

Des deux observations qui précèdent, il résulte que l'arrêté en projet n'est pas en état d'être examiné par la section de législation du Conseil d'Etat.

3. En outre, l'attention du Gouvernement est attirée sur l'obligation que lui fait la directive n° 98/34/CE 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, de soumettre à la Commission le texte du projet tel qu'il aura été, le cas échéant, adapté en fonction des observations des divers organes de droit interne consultés.

*

* *

.../...

II. Ceci étant, le Gouvernement est invité à tenir compte, dans la rédaction du texte qui sera soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat, des quelques observations ci-après.

1. L'arrêté en projet organise un régime d'agrément des systèmes d'épuration individuelle destinés au traitement des eaux usées domestiques. Il résulte de l'article 4 que c'est au fabricant ou à l'exploitant sous licence qu'il incombe d'introduire la demande d'agrément.

La question se pose de savoir quelle est la portée de ce régime d'agrément.

L'obtention de l'agrément envisagé est-elle une obligation requise en vue de la mise sur le marché des systèmes d'épuration individuelle ? En dépit de l'ambiguïté de son intitulé - où il est question d'"(organiser) l'agrément des systèmes d'épuration individuelle mis sur le marché" -, l'arrêté en projet n'a pas un tel objet; ceci résulte notamment de la troisième phrase de l'article 8 du projet, selon lequel l'agrément "n'a pas pour effet de conférer des droits exclusifs à la production ou à la vente", ainsi que de la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 1999 instaurant une prime à l'installation d'un système d'épuration individuelle, dont il ressort que l'installation de systèmes non agréés n'est pas interdite. En tout état de cause, l'obtention de l'agrément ne peut être érigée en obligation requise pour la mise sur le marché des systèmes d'épuration individuelle, car il faudrait alors considérer que l'arrêté en projet énonce une norme de

.../...

produit (1) et règle, ce faisant, une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale (2).

L'on peut aussi se demander si l'arrêté en projet n'organise pas un régime d'attribution d'un label de qualité aux systèmes d'épuration individuelle. Si cette solution était retenue, le texte excéderait également les compétences de la Région wallonne. En effet, en matière d'attribution de labels de qualité, la Région n'est compétente que pour les labels de caractère régional ou local (3), c'est-à-dire ceux qui sont attribués sur la base de critères liés aux caractéristiques intrinsèques de la région ou de la localité où les produits concernés sont fabriqués ou transformés (4) - ce qui n'est pas le cas des critères en fonction desquels les systèmes d'épuration individuelle visés par l'arrêté en projet seraient agréés.

-
- (1) Selon la Cour d'arbitrage, les normes de produits sont "des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement" (arrêts n°s 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 et 10/95 du 2 février 1995).
- (2) Article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.
- (3) Article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980.
- (4) Voir l'observation n° 1 de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat 29.868/4, donné le 26 avril 2000 sur une proposition de décret modifiant le décret du 7 septembre 1989 concernant l'attribution du label de qualité wallon, l'appellation d'origine locale et l'appellation d'origine wallonne (Doc. Parl. wall., sess. extr. 1999, n° 13/2).

.../...

Par contre, rien ne s'oppose à ce que le Gouvernement attache des effets à l'obtention de l'agrément, pour l'application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 avril 1999 instaurant une prime à l'installation d'un système d'épuration individuelle. C'est, du reste, ce qui résulte de la modification que le texte en projet suggère d'apporter à l'article 5 de cet arrêté, laquelle modification consiste à prévoir que le montant de la prime est plus important lorsque le système d'épuration individuelle est agréé que quand il ne l'est pas.

Pour éviter toute équivoque en ce qui concerne la portée du régime d'agrément envisagé, mieux vaudrait insérer les dispositions établissant ce régime, non pas - comme le prévoit le projet - dans un arrêté autonome, mais dans l'arrêté précité du 29 avril 1999.

2. Selon l'article 2, les systèmes d'épuration individuelle doivent, pour être agréés, satisfaire aux critères figurant à l'annexe I - qui est en réalité la seule annexe - de l'arrêté.

Cette annexe prévoit trois critères, le "critère valeur technique", le "critère d'exploitation" et le "critère information". Elle détermine l'importance relative de chacun d'eux ainsi que le niveau de performance, exprimé en pourcentage, qui doit être atteint pour qu'un système d'épuration individuelle puisse être agréé.

Il conviendrait de préciser davantage le contenu des trois critères envisagés.

.../...

Selon le délégué du gouvernement, cette question sera réglée par le ministre, lorsque celui-ci exercera le pouvoir que lui donne l'article 4, § 3.

Ceci ne peut être admis.

Outre le fait que l'article 4, § 3, donne seulement au ministre le pouvoir de déterminer la forme du dossier de demande d'agrément - ce qui ne vise pas le contenu des trois critères d'agrément -, c'est au Gouvernement lui-même qu'il appartient de régler ladite question : il s'agit en effet d'un aspect essentiel de l'arrêté en projet.

3. L'arrêté en projet institue un "comité d'experts".

Il appelle sur ce point les deux observations suivantes :

a) Selon l'article 4, § 3, du décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui regarde le conseil économique régional pour la Wallonie, la loi cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un conseil économique et social de la Région wallonne, "le personnel (de ce conseil) assure le secrétariat des commissions consultatives, créées par loi, décret ou règlement et chargées de rendre des avis dans les matières régionales".

.../...

A défaut de disposition législative contraire, l'arrêté en projet ne peut donc, contrairement à ce que prévoit l'article 3, § 1er, de l'arrêté en projet, charger un service du Gouvernement d'assurer le secrétariat du comité d'experts dans la mesure où ce comité exerce une compétence d'avis.

b) Selon l'article 3, § 3, le ministre arrête, notamment, les modalités de fonctionnement du comité d'experts.

Il appartient au Gouvernement de fixer, à tout le moins, les règles essentielles en la matière.

4. On peut se demander si le prélèvement financier que prévoit l'article 11 est un impôt ou une redevance. Quelle que soit la qualification retenue, il reste que ce prélèvement n'a pas, en l'état actuel, de fondement décre-tal, alors qu'un tel fondement est nécessaire en vertu, selon le cas, de l'article 170, § 2, ou de l'article 173, de la Constitution.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. VANDERNOOT,	
	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. BROUWERS, référendaire .

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN