

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.298/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION 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 25 octobre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté "portant conditions sectorielles relatives aux centrales d'enrobage à l'aide de produits hydrocarbonés", a donné le 4 février 2003 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'arrêté en projet tend à déterminer des conditions sectorielles au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Selon l'article 8 de ce décret, les conditions sectorielles 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.

2. 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 ⁽¹⁾.

Tel n'est pas le cas de plusieurs des dispositions que contiennent les articles à l'examen, en particulier celles qui figurent aux articles suivants :

- est imprécise la définition donnée par l'article 3 de l'"expert compétent" dont la compétence doit être "généralement reconnue";
- l'article 23 manque de précision en tant qu'il vise "tout autre dispositif approprié"; de même, il devrait préciser dans quel(s) cas l'exploitant est tenu "de prévoir

(1)

Voy. l'avis 32.972/4 ,donné le 22 mai 2002, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la gestion des véhicules hors d'usage".

l'humidification du stockage ou la pulvérisation d'additifs pour limiter les envols par temps sec";

- les articles 24 et 25 devraient être complétés afin de mentionner concrètement ce qu'ils entendent par "dispositif adéquat";
- l'article 28 ne mentionne pas à quelle fréquence les inspections et révisions visées à la première phrase doivent avoir lieu; il en va de même des mesures périodiques visées à la deuxième phrase et des cas dans lesquels ces mesures devront être effectuées en continu; il pourrait être remédié à ces imprécisions en prévoyant, dans le texte en projet, que ces éléments seront fixés par les conditions particulières;
- à l'article 32, la notion de bitume dégageant une "très forte odeur significative" est imprécise et subjective; mieux vaudrait dès lors énumérer de manière exhaustive - et non exemplative- les bitumes dont l'utilisation est prohibée;
- l'article 36 prévoit que les "les mesures sont prises pour que les vibrations engendrées par les activités de l'établissement ne puissent incommoder le voisinage"; dans cette mesure, il manque de précision; l'inconvénient ainsi visé est en effet éminemment subjectif et peut faire l'objet d'appréciations diamétralement opposées selon la personnalité du voisin concerné;
- l'article 37 s'avère particulièrement flou en ce qu'il prévoit que "toutes les mesures sont prises pour limiter les quantités de déchets générés par l'activité de la centrale d'enrobage".

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

3. Les articles 15 et 42 de l'arrêté en projet n'ont d'autre objet que de rappeler l'obligation de respecter des règles résultant déjà d'autres dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

Des dispositions de ce type sont inutiles.

Elles sont aussi de nature à créer une certaine ambiguïté, dans la mesure où elles peuvent conduire à se demander quel sort doit être réservé à des dispositions auxquelles l'arrêté en projet ne fait pas expressément référence.

Quant au rappel de l'obligation de respecter des règles résultant de dispositions législatives, il est en outre de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question.

Les dispositions citées seront donc omises.

4. Le texte à l'examen prévoit en plusieurs de ses dispositions - en l'occurrence, les articles 29, 30, 33 et 45, que les conditions qu'il fixe valent "sauf dérogation prévue par les conditions particulières".

Ces dispositions ne précisent toutefois pas quels sont les cas et limites des dérogations envisagées. Dans cette mesure, le texte en projet méconnaît l'article 6, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, qui dispose que les "conditions particulières ne peuvent être moins sévères que les conditions générales et sectorielles sauf dans les cas et limites arrêtés par ces dernières".

Le texte sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

.../...

Préambule

1. Les arrêtés du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002, visés aux alinéas 2 et 3 du préambule ne constituent pas la base légale de l'arrêté en projet et ne sont ni modifiés, ni abrogés par celui-ci. Ces alinéas doivent donc être omis.

2. A l'alinéa 5 devenant l'alinéa 3, il y aura lieu de mentionner le numéro de l'avis donné par le Conseil d'Etat.

Dispositif

Chapitre 1^{er}. - Définitions et champ d'application

Articles 1^{er} et 3

Selon l'article 1^{er} du texte en projet, celui-ci s'applique aux "centrales d'enrobage de granulats à l'aide de produits hydrocarbonés visées par la rubrique 26.82.01.04 de l'annexe I de 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".

L'article 3, 5°, définit pour sa part les granulats comme des "pierres et sables".

Le champ d'application de l'arrêté en projet, ainsi défini, ne correspond pas à la rubrique précitée, intitulée "enrobage de pierres à l'aide de produits hydrocarbonés".

Selon le délégué du gouvernement, il n'est pas de l'intention du Gouvernement wallon d'opérer ce hiatus. Les articles 1^{er} et 3, 5°, de l'arrêté en projet doivent donc être modifiés afin d'y remédier.

Article 5

Le texte à l'examen prévoit que la condition qu'il fixe vaut "sauf dispositions particulières".

.../...

SRT

- 7 -

34.298/4

.../...

Si ces derniers mots signifient que l'autorité saisie d'une demande de permis d'environnement peut compléter les exigences résultant de l'arrêté en projet, il ne s'agit que d'un rappel inutile d'un pouvoir que l'article 6 du décret du 11 mars 1999 reconnaît au Gouvernement.

Ces mots pourraient aussi être compris comme permettant l'imposition de conditions particulières dérogatoires moins sévères que les conditions sectorielles. Ils ne précisent toutefois pas quels sont les cas et limites de ces dérogations. Dans cette mesure, le texte en projet méconnaît l'article 6, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, qui dispose que les "conditions particulières ne peuvent être moins sévères que les conditions générales et sectorielles sauf dans les cas et limites arrêtés par ces dernières".

Par conséquent, ou bien l'expression citée ci-avant sera omise du texte en projet, ou bien celui-ci sera complété afin de préciser les cas et limites dans lesquels les conditions particulières prescrites dans le permis pourraient être plus souples que la condition sectorielle ici fixée.

Article 6

A la première phrase, il y a lieu de remplacer les mots "l'arrêté d'autorisation" par les mots "le permis d'environnement".

Chapitre V. - Eau

L'article 18 du projet entend fixer les conditions de déversement des eaux usées domestiques provenant des établissements visés par l'arrêté en projet. Ce faisant, il se borne en réalité à renvoyer à des conditions sectorielles ou intégrales autres que celles prévues par l'arrêté en projet et spécifiques au traitement des eaux usées. Cette disposition est donc dépourvue de valeur normative puisqu'elle renvoie à un ou plusieurs autres arrêtés

.../...

qui, le cas échéant, n'ont pas encore été adoptés. Par conséquent, elle doit être omise du texte en projet.

Quant aux articles 19 et 20 qui règlent, semble-t-il, le déversement des seules eaux usées industrielles, ils devraient être groupés dans une seule et même disposition, devenant l'article 18, et rédigée comme suit :

"Art. 18. Les conditions de déversement d'eaux usées industrielles dans les eaux de surface sont fixées par les conditions particulières. Le déversement d'eaux usées industrielles dans les eaux souterraines est interdit."

Chapitre VI. - Air

Section 4. - Normes de rejet

1. Lorsqu'il arrête des conditions sectorielles au sens du décret du 11 mars 1999, précité, le Gouvernement est notamment tenu, en vertu de l'article 7, § 1^{er}, de ce décret, de "(veiller) au respect des valeurs impératives".

S'agissant de régler les rejets d'effluents gazeux dans l'atmosphère, il convient spécialement d'avoir égard aux objectifs de qualité établis par l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 juin 2000 relatif à l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant.

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir que les normes de rejet fixées par la section en projet respectent strictement, si tel est bien le cas, les objectifs de qualité fixés par l'arrêté du 23 juin 2000, précité.

Il conviendra de revoir en conséquence le dossier et, le cas échéant, les dispositions à l'examen ⁽²⁾.

2. Un texte législatif ou réglementaire ne peut comporter des appels de note dans son dispositif. A l'article 29, alinéa 1^{er}, 6°, l'appel de note sera donc supprimé et la teneur de la note, reprise dans le corps du dispositif.

3. A l'article 29 alinéa 3, il convient de préciser ce que l'on entend par les mots "méthode de mesure".

Article 32

La disposition en projet permet que l'exploitant soit autorisé à utiliser des bitumes nauséabonds uniquement lorsque ceux-ci sont employés dans l'exécution d'un marché attribué à l'intéressé par des pouvoirs adjudicateurs publics ou lorsque leur utilisation est imposée à l'exportation. L'auteur du projet doit être en mesure de justifier la différence de traitement que la disposition implique.

La disposition en projet appelle une autre observation. En tant qu'il prévoit que l'autorisation d'utiliser pareils bitumes pour l'exécution de commandes publiques ⁽³⁾ doit être demandée par le pouvoir adjudicateur au ministère de la Région wallonne, "avant prescriptions dans les documents d'appel d'offres", le texte règle les clauses techniques de marchés publics et non les conditions d'exploitation d'installations classées. Pareille

⁽²⁾ Ceci en ne perdant pas de vue qu'une modification des objectifs de qualité fixés par l'arrêté du 23 juin 2000, précité, est actuellement en cours : voir le projet d'arrêté du Gouvernement wallon, modifiant l'arrêté précité du 23 juin 2000 sur lequel la section de législation du Conseil d'Etat a, le 16 octobre 2002, donné l'avis 33.912/4.

⁽³⁾ Les marchés concernés pourraient d'ailleurs être attribués à des entreprises dont les installations ne sont pas situées sur le territoire de la Région wallonne.

disposition ne trouve pas sa place dans l'arrêté en projet et est d'ailleurs dépourvue de fondement légal.

Article 35

Outre que le texte en projet instaure une mesure temporaire "dans l'attente de l'adoption du décret réglementant les nuisances olfactives en Région wallonne" et formule, ce faisant une simple intention qui n'a pas sa place dans un texte réglementaire, il est sujet à critique en tant qu'il vise les normes d'immission qui seraient imposées aux installations concernées.

Une norme d'immission fixe la qualité requise d'un milieu donné à un moment déterminé. Contrairement à ce que prévoit le texte en projet, une norme ayant cet objet ne peut prendre la forme d'une "condition particulière" au sens du décret du 11 mars 1999.

En effet, comme le Conseil d'Etat l'a déjà indiqué ⁽⁴⁾, les conditions qu'envisage le décret du 11 mars 1999 doivent consister en des prescriptions directement applicables aux exploitants d'établissements classés qui, s'ils ne les respectent pas, commettent une infraction. Or, vu son objet, une norme d'immission s'adresse, non pas aux auteurs de rejets polluants, mais aux autorités publiques qui ont le pouvoir d'imposer des prescriptions - en particulier des normes d'émission - destinées à prévenir ou à limiter de tels rejets ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ A ce propos, voy. l'avis 32.052/4, donné le 20 mars 2002, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement", devenu l'arrêté du 4 juillet 2002.

⁽⁵⁾ Lire à ce sujet 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, pp. 91 et sv., pp. 125 et 126.

Plusieurs éléments confirment qu'une norme d'immission ne peut prendre la forme d'une condition particulière au sens du décret du 11 mars 1999 :

- a) en prévoyant que, lors de l'adoption de conditions particulières, l'autorité compétente veille au respect des valeurs impératives et tient compte des valeurs guides d'immission, l'article 7, § 2, du décret du 11 mars 1999 indique qu'il ne peut y avoir identité d'objet entre les conditions particulières et les valeurs d'immission;

- b) par ailleurs, le Gouvernement puise le pouvoir d'établir des normes d'immission telles que celles envisagées par le projet d'arrêté dans des dispositions législatives spécifiques - en particulier l'article 65, § 1^{er}, 2°, du décret du 11 mars 1999 ⁽⁶⁾.

L'article 35 sera donc omis.

Article 38

Il convient de préciser ce que l'on entend par "capacité mensuelle produite" et "lot normal d'expédition vers la filière agréée".

Article 45

1. Le texte à l'examen précisera la notion d'"organisme agréé".

2. En son alinéa 2, l'article 45 prévoit que le caractère fondamental des modifications visées à l'alinéa 1^{er} "est laissé à l'appréciation de l'agent chargé de la surveillance".

Si cette disposition signifie que l'agent chargé de la surveillance est chargé de vérifier si la modification intervenue est fondamentale au sens de l'arrêté en projet, elle se borne à rappeler le pouvoir général de surveillance prévu à l'article 61, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 et ne présente donc pas d'utilité.

⁽⁶⁾

Les travaux préparatoires du décret du 11 mars 1999 confirment expressément que l'article 65, § 1^{er}, 2°, est la seule disposition de ce décret qui permet au Gouvernement de fixer des normes d'immission (Doc. Parl. wall., sess. 1997-1998, n° 392/1, pp. 2 et 10, et n° 392/169, p. 232).

Si, en revanche, elle entend permettre à l'agent chargé de la surveillance, de définir ce que l'on entend par une "modification fondamentale", elle lui attribue alors un pouvoir que le décret ne lui confère pas. Pareil procédé peut d'autant moins être admis qu'il est de nature à engendrer des discriminations non justifiées entre les exploitants.

Dans un cas comme dans l'autre, de l'accord du délégué du gouvernement, l'alinéa 2 de la disposition à l'examen sera omis.

Article 48

Dans un souci de cohérence avec les termes employés à l'article 45, ne convient-il pas de remplacer l'adjectif "importantes" par le mot "fondamentales" ?

Article 49

De l'accord du délégué du gouvernement, la disposition à l'examen ne présente pas d'utilité et doit être omise.

Article 51

La disposition à l'examen instaure une mesure temporaire "dans l'attente de l'adoption du décret réglementant les nuisances olfactives en Région wallonne". Ce faisant, elle formule une simple intention qui n'a pas sa place dans un texte réglementaire et dont, de surcroît, la réalisation ne dépend pas du seul Gouvernement.

La mention du futur décret éventuel doit être omise et l'article 51, rédigé comme suit :

"Art. 51. Les prescriptions visant le contrôle, l'autocontrôle et la surveillance des odeurs générées par les installations sont définies dans les conditions particulières."

SRT

- 15 -

34.298/4

Chapitre XI. - Régime transitoire et dispositions finales

Ce chapitre sera intitulé : "Dispositions transitoire et finale".

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS