

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 34.300/4

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 du Gouvernement wallon "fixant les conditions sectorielles d'exploitation de certaines installations de regroupement de matières enlevées du lit et des berges des cours et plans d'eau du fait de travaux de dragage ou de curage", 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 :

- à l'article 6, § 3, il convient de préciser ce que l'on entend par les mots "au besoin" employés au 2°;
- l'article 7, § 5, 4°, devrait préciser la notion de "temps strictement nécessaire" et les cas dans lesquels les eaux peuvent être stockées sur le site;

⁽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'article 11, § 1^{er}, ne peut se borner à prévoir que l'exploitant "prend les mesures utiles" afin que "dans la mesure du possible" le site et son exploitation s'intègrent au paysage et ne constituent pas une gêne visuelle; en son paragraphe 2, le même article ne peut simplement exiger que l'exploitant prenne toutes "les mesures adéquates"; la même observation vaut mutatis mutandis pour l'article 24 qui impose à l'exploitant de prendre des "mesures adéquates";
- à l'article 19, l'adverbe "régulièrement" est imprécis. Il convient de préciser à quelle fréquence doivent avoir lieu les vérifications ou, à tout le moins, quelle est leur fréquence minimale;
- l'article 31, alinéa 1^{er}, est imprécis en ce qu'il impose à l'exploitant de mettre en oeuvre "tous (les) moyens nécessaires".

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

3. Les articles 3, § 4, première phrase, 14, § 1^{er}, deuxième phrase et 28 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. En plusieurs de ses dispositions, en l'occurrence, l'article 5, § 2, 1°, l'article 14, § 2, l'article 23 et l'article 39, le texte à l'examen permet l'octroi de dérogations aux conditions qu'il fixe.

Selon le cas, ces dérogations seraient accordées, soit par l'autorité compétente pour délivrer le permis - qui dans certaines hypothèses, ne pourrait décider en ce sens que sur avis conforme du fonctionnaire technique -, soit par le fonctionnaire chargé de la surveillance.

Ces dispositions appellent les observations suivantes :

a) Elles ne précisent pas quels sont les cas et limites des dérogations qu'elles visent. 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".

A cet égard la mention de ce que les conditions particulières prescrites par l'autorité compétente doivent permettre "d'atteindre un niveau de performance au moins

.../...

équivalent" ⁽²⁾ ou "des objectifs équivalents" ⁽³⁾, ne saurait suffire, puisque cette mention se borne à réitérer l'exigence de l'article 6, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999.

b) Par ailleurs, il découle du même article 6 que le cas échéant, c'est à l'autorité compétente qu'il appartient, par des conditions particulières, de déroger aux conditions sectorielles. Ce pouvoir de dérogation ne peut être confié au fonctionnaire chargé de la surveillance. Sa mise en oeuvre ne peut davantage être soumise à l'avis conforme du fonctionnaire technique.

Les dispositions de l'arrêté en projet qui ont trait aux dérogations octroyées aux exploitants seront revues à la lumière de ces observations.

5. L'arrêté en projet entend abroger, en reprenant la teneur, de nombreuses dispositions de l'arrêté du 30 novembre 1995 relatif à la gestion des matières enlevées du lit et des berges des cours et plans d'eau du fait de travaux de dragage ou de curage. Plusieurs articles de cet arrêté ont été abrogés par l'arrêté du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique", récemment soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat, envisage par ailleurs d'abroger d'autres dispositions du même arrêté.

⁽²⁾ Voy. l'article 5, § 2, 1°, du projet.

⁽³⁾ Voy. l'article 14, § 2, du projet.

Les abrogations prévues par le texte en projet et par le projet d'arrêté relatif aux centres d'enfouissement technique sont telles qu'il ne devrait plus subsister, de l'arrêté du 30 novembre 1995, que les articles 1^{er} à 5, ainsi que ses articles 28 et 29 qui en constituent la disposition transitoire et l'exécutoire.

Il serait préférable que le Gouvernement wallon revoie intégralement le texte de cet arrêté afin que celui-ci soit formulé d'une manière plus cohérente.

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

.../...

Article 2

1. Les dispositions que prévoient les 3° et 4° sont inutiles et doivent donc être omises.

2. Au 8°, la définition qui est donnée du déchet exogène est quasiment identique à celle donnée de la même notion par l'article 1^{er}, 3°, de l'arrêté du 30 novembre 1995 relatif à la gestion des matières enlevées du lit et des berges des cours et plans d'eau du fait de travaux de dragage ou de curage.

Toutefois, alors que l'arrêté du 30 novembre 1995 vise le déchet "discernable", l'arrêté en projet fait mention du déchet "discernable des matières enlevées".

La section de législation n'aperçoit pas les motifs de cette différence entre les deux dispositions, qui apparaît d'ailleurs de pure forme.

Article 3

En son paragraphe 3, la disposition à l'examen oblige l'exploitant à accepter, selon un plafond déterminé par an, les matières enlevées provenant des chantiers autres que ceux gérés ou dirigés par l'exploitant. De surcroît, la rétribution demandée pour l'acceptation de ces matières ne peut excéder le coût réel de gestion de l'installation considérée.

Comme l'a confirmé le délégué du gouvernement, l'exploitant se voit donc contraint de prester une forme de service public, service dont le prix maximal est fixé par le texte à l'examen.

.../...

Le décret du 11 mars 1999, de même qu'aucune autre disposition de nature législative, n'autorisent le Gouvernement wallon à procéder de la sorte.

La disposition à l'examen est dépourvue de base légale et doit être omise.

Article 6

L'article 6 du projet s'applique exclusivement aux cellules accueillant des matières de catégorie A.

Or, en son paragraphe 3, 3°, il rend applicable à ces cellules, des dispositions qui sont exclusivement applicables aux cellules accueillant des matières de catégorie B. Pareil procéder ne participe pas d'une bonne technique législative et s'avère nuisible à la sécurité juridique.

Mieux vaudrait dès lors ne pas simplement renvoyer, dans cette disposition, à l'article 7, § 5, 2° à 5°, mais en reproduire la teneur dans l'article 6 lui-même.

Article 7

En son paragraphe 3, la disposition à l'examen rend applicable aux matériaux visés à son paragraphe 2, "les prescriptions (...) de l'arrêté du Gouvernement wallon du (...) fixant les conditions sectorielles d'exploitation des centres d'enfouissement technique (...), à l'exception du point 1.2., dernier alinéa, de ladite annexe".

.../...

Outre que l'arrêté ainsi visé n'a pas été adopté à ce jour, le procédé qui consiste à réglementer par renvoi et référence n'offre pas les meilleures garanties sur le plan de la sécurité juridique, notamment si le texte auquel il est renvoyé vient à être modifié.

Mieux vaudrait dès lors ne pas renvoyer à un texte différent de l'arrêté en projet, et inexistant à ce jour, et préciser directement dans le texte à l'examen les conditions auxquelles doivent répondre les matériaux concernés.

Article 9

L'alinéa 1^{er}, troisième phrase, prévoit qu'"A défaut d'obstacle naturel jugé suffisant par le fonctionnaire technique, le site est entouré d'une clôture d'une hauteur d'au moins deux mètres surmontée d'un fil barbelé".

Il en résulte que, concrètement, il reviendra au fonctionnaire technique d'imposer ou pas la condition que constitue l'installation d'une clôture.

Or, il suit de l'article 6 du décret du 11 mars 1999 précité, que c'est à l'autorité compétente pour délivrer le permis, et non au fonctionnaire technique, qu'il appartient le cas échéant de fixer les conditions particulières d'exploitation.

Par ailleurs, la disposition en projet ne peut trouver son fondement dans l'article 57 du même décret qui autorise le Gouvernement à soumettre la mise en oeuvre du permis d'environnement à l'approbation préalable du fonctionnaire technique. En effet,

.../...

cette disposition ne permet pas de confier audit fonctionnaire le soin de fixer une ou plusieurs conditions d'exploitation.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 15

Cette disposition fait largement double emploi avec l'article 2 de l'arrêté du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 précité.

Elle doit être revue afin d'éviter ces doubles emplois.

Article 17

1. Au paragraphe 1^{er}, la section de législation se demande si l'obligation de dispenser une formation mise à charge de l'exploitant vise tout sous-traitant ou tout intervenant même occasionnel.

2. Au paragraphe 2, il convient de préciser les missions du ou des "délégués" que vise le texte.

Concernant l'adverbe "immédiatement", la section de législation se demande si l'exploitant doit notifier l'identité de son ou de ses délégués immédiatement après l'avoir ou les avoir désignés, ou immédiatement après la notification du permis, ou encore immédiatement sur demande du fonctionnaire chargé de la surveillance.

.../...

Article 22

L'alinéa 2, 4°, de la disposition à l'examen oblige l'exploitant à mentionner dans le registre des sorties dont il rend la tenue obligatoire, des informations qui, en vertu de l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 juin 2001 favorisant la valorisation de certains déchets, doivent déjà figurer dans un autre registre prévu par ce même arrêté.

Le texte en projet ne présente donc pas d'utilité puisqu'il fait double emploi avec l'article 5 de l'arrêté du 14 juin 2001. Il est susceptible de générer une confusion entre les différents registres, nuisible à la sécurité juridique.

Mieux vaut dès lors l'omettre.

Article 25

Cette disposition impose à l'exploitant d'établir un plan d'exploitation dans les soixante jours de la notification du permis d'environnement. Ce plan doit ensuite faire l'objet d'un visa du fonctionnaire technique, et doit être respecté et tenu à jour par l'exploitant au fur et à mesure de l'avancement des travaux de remplissage et d'évacuation des matières enlevées des secteurs.

1. Les articles 4 et 5, § 2, du décret du 11 mars 1999, précité, n'énoncent pas de manière expresse que les conditions sectorielles peuvent inclure l'obligation, pour les installations visées, d'élaborer un "plan d'exploitation" comprenant les objets du plan énuméré à l'article 25 du projet.

L'article 4, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999, précité, ne contient toutefois qu'une liste exemplative des points sur lesquels peuvent porter les conditions sectorielles.

.../...

L'alinéa 1^{er} de cette disposition dispose que les règlements sont arrêtés "en vue d'atteindre les objectifs visés à l'article 2".

L'article 25 du projet n'est admissible que dans ces limites.

2. La section de législation se demande quelle est la portée du "visa" décerné par le fonctionnaire technique. Si l'intention est, comme le permet l'article 57, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999, précité, de soumettre le plan d'exploitation à l'approbation du fonctionnaire technique, le texte devrait être rédigé afin de le faire apparaître clairement.

En toute hypothèse, le visa du plan d'exploitation ne peut avoir pour effet d'imposer au titulaire du permis d'environnement des obligations excessives au regard des articles 4 et 5, § 2, du décret du 11 mars 1999 et des objectifs visés, ni des conditions particulières étrangères à celle fixées par l'autorité compétente pour délivrer le permis, seule habilitée à arrêter pareilles conditions ⁽⁴⁾.

Article 26, 34 et 35

L'article 26 du projet permet au fonctionnaire chargé de la surveillance d'imposer à l'exploitation la mise en oeuvre de mesure déterminées "lorsque les matières enlevées dégagent des odeurs incommodantes".

⁽⁴⁾ Voy. par analogie, l'avis 34.306/4, donné le 18 décembre 2002, par la section de législation du Conseil d'Etat sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les conditions sectorielles des installations de regroupement ou de tri de déchets métalliques recyclables, des installations de regroupement, de tri ou de récupération de pièces de véhicules hors d'usage, des centres de démantèlement et de dépollution des véhicules hors d'usage et des centres de destruction de véhicules hors d'usage et de traitement des métaux ferreux et non ferreux".

Les articles 34 et 35 du projet fixent le nombre de piézomètres au sein de l'installation à trois au minimum. Ils permettent au fonctionnaire technique d'imposer, semble-t-il au début et/ou en cours d'exploitation, la mise en place de piézomètres supplémentaires ou différents de ceux prévus à l'origine.

L'article 4 prévoit aussi que "le fonctionnaire chargé de la surveillance peut imposer la reprise des eaux polluées et leur traitement dans une installation appropriée".

Ces dispositions permettent dès lors au fonctionnaire technique ainsi qu'au fonctionnaire chargé de la surveillance de modifier ou de fixer eux-mêmes certaines conditions d'exploitation.

De telles dispositions ne peuvent être admises.

En effet :

- 1° c'est à l'autorité compétente pour délivrer le permis qu'il revient, en vertu des articles 6 et 65 du décret du 11 mars 1999, de fixer ou de modifier les conditions particulières d'exploitation;
- 2° les dispositions envisagées n'entrent pas dans les prévisions de l'article 57, alinéa 2, du même décret, qui autorise le Gouvernement à soumettre la mise en oeuvre du permis d'environnement à l'approbation préalable du fonctionnaire technique.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 33

.../...

De l'accord du délégué du gouvernement, "il n'existe pas de texte indiscutable sur base duquel pourrait être formulée l'obligation d'accréditation figurant (à cet article)".

Les mots "dûment accrédité pour les contrôles des chantiers de génie civil" seront donc omis.

Il conviendra néanmoins de préciser ce que l'on entend par "organisme de contrôle indépendant".

Article 36

Aucune disposition législative ne permet au Gouvernement de soumettre le projet de remise en état d'un site exploité à l'approbation du fonctionnaire technique, ni de charger celui-ci, selon les termes de l'alinéa 3 du projet, de "(prescrire) le délai endéans lequel les travaux devront être exécutés ainsi que, s'il échet, les mesures de post-gestion et la durée de celle-ci".

C'est, conformément aux articles 6 et 45 du décret du 11 mars 1999, à l'autorité délivrant le permis d'environnement qu'il incombe de régler ces questions.

L'article 36 doit donc être omis.

Article 37

La disposition à l'examen doit être omise car d'une part, l'article 13, § 2, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets a été abrogé par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et, d'autre part, l'article 55 du décret précité du 11 mars

.../...

1999 prévoit déjà la possibilité pour l'autorité compétente pour délivrer le permis, d'exiger de l'exploitant qu'il constitue une sûreté.

Article 38

Outre ce qui a été dit à l'observation générale 5, la section de législation relève que les articles 7 et 8 de l'arrêté du 30 novembre 1995 relatif à la gestion des matières enlevées du lit et des berges des cours et plans d'eau du fait de travaux de dragage ou de curage ont déjà été abrogés par l'article 259 de l'arrêté du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

OBSERVATION FINALE

L'attention de l'auteur du projet est attirée sur ce que, dès lors que le texte en projet ne précise pas dans quel délai les conditions sectorielles concernées s'appliqueront aux établissements existants, ces nouvelles conditions ne s'appliqueront qu'aux établissements autorisés ou déclarés postérieurement à leur entrée en vigueur, ce en vertu de l'article 9 du décret du 11 mars 1999.

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