ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 34.301/4

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 portant conditions sectorielles relatives aux centrales à béton", 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 1er, 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 :

a) l'article 13 prévoit que les matières premières sont entreposées, manipulées et transportées "de manière à limiter au maximum les inconvénients pour le voisinage";

(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".

b) aux articles 17, alinéa 3, a), et 18, alinéa 2, a), du projet, la notion d'"eaux à déverser qui contiennent des organismes pathogènes dans des proportions telles qu'ils risquent de contaminer dangereusement l'eau réceptrice" est floue et apparaît par trop subjective; dès lors, de deux choses l'une : soit cette notion sera précisée par des critères objectifs permettant de déterminer concrètement lesdites proportions, soit le texte en projet sera amendé afin de prévoir que l'autorité compétente fixe - et non pas "peut fixer"- les valeurs limites des germes pathogènes tolérés;

c) l'article 17, alinéa 3, b), et l'article 18, alinéa 2, b), qui interdisent, sauf autorisation expresse, le déversement de toute "substance en concentration pouvant être directement ou indirectement nuisible à la santé de l'homme, à la flore ou à la faune" sont imprécis;

d) l'article 19, alinéa 2, 2°, qui interdit, sauf autorisation expresse, le déversement de substances susceptibles de provoquer divers types de phénomènes déterminés en des termes trop généraux - telle la "pollution grave" visée au littera d);

e) l'article 20, 2°, c), dont il résulte que les eaux déversées ne peuvent contenir de "substances susceptibles de rendre les eaux d'égout toxiques ou dangereuses".

f) les mots "selon les circonstances et les nécessités" et les mots "ou tout autre dispositif approprié" employés à l'article 24 manquent de précision; il en va de même des "principaux paramètres" visés à l'article 29;

g) l'article 31 manque également de précision en tant qu'il prévoit que les "précautions nécessaires" sont prises pour que les vibrations engendrées par l'activité ne puissent "incommoder le voisinage" : l'inconvénient ainsi visé est en effet éminemment subjectif et peut faire l'objet d'appréciations diamétralement opposées selon la personnalité du voisin concerné;

h) l'article 32 est particulièrement flou en ce qu'il prévoit que "toutes les dispositions doivent être prises pour limiter les quantités de déchets générés par l'activité de la centrale à béton";

i) les mots "dans des conditions limitant les risques de pollution", employés à l'article 33, sont également imprécis.

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

3. Les articles 6 et 11 du texte en projet prévoient que les conditions qu'ils fixent valent "sauf dispositions particulières" ou "sauf conditions particulières prévues par le permis d'environnement".

Si les mots "sauf dispositions particulières" et "sauf conditions particulières prévues par le permis d'environnement", 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 à cette autorité.

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 1er, 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 les expressions citées ci-avant seront omises des différentes dispositions concernées, ou bien le texte en projet sera complété afin de préciser les cas et limites dans lesquels les conditions particulières prescrites dans le permis pourraient être plus souples que les conditions sectorielles ici fixées.

.../...

4. Les articles 14, 34 et 37 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.

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 a lieu de mentionner le numéro de l'avis donné par le Conseil d'Etat.

Dispositif

Article 2

Le texte en projet ne précise pas dans quelles limites les dérogations visées peuvent être accordées.

Dans cette mesure, il méconnaît l'article 6, alinéa 1er, 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, le texte en projet sera complété afin de préciser les limites dans lesquels les conditions particulières prescrites dans le permis pourraient être plus souples que les conditions sectorielles ici fixées.

Article 3

Le Gouvernement peut, au titre de conditions sectorielles d'exploitation des installations auxquelles s'applique l'arrêté en projet, fixer des règles relatives à la valorisation des déchets inertes dans ces installations. On relève particulièrement à cet égard que, dans l'énumération des matières sur lesquelles peuvent porter des conditions sectorielles ou intégrales, l'article 4, alinéa 3, 8°, du décret du 11 mars 1999 fait mention de "la gestion des déchets générés par l'établissement".

Il va toutefois de soi que de telles prescriptions ne peuvent avoir pour objet ou pour effet de dispenser les exploitants de ces installations de respecter les obligations, et en particulier les procédures administratives, qui s'imposent à eux en vertu d'autres dispositions. Ainsi, la disposition en projet ne peut être comprise ou interprétée en ce sens qu'elle autoriserait les exploitants de centrales à béton à y valoriser des déchets inertes sans le permis d'environnement ou l'enregistrement requis pour cette activité.

.../...

Article 7

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

1. Le Gouvernement ne peut perdre de vue l'existence de dispositions, contenues dans l'arrêté royal du 3 août 1976 portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales, qui fixent des conditions générales de déversement des eaux usées, applicables à l'ensemble des installations et activités soumises au décret du 11 mars 1999.

Ces prescriptions, qui, à l'origine, ont été prises en exécution de l'article 3, § 1er, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, aujourd'hui abrogé (2), trouvent désormais leur fondement légal dans les dispositions du décret du 11 mars 1999 qui habilitent le Gouvernement à arrêter des "conditions générales" au sens du chapitre Ier, section III, de ce décret.

Certaines dispositions du chapitre à l'examen n'ont d'autre objet que de reproduire certaines des prescriptions en question de l'arrêté royal du 3 août 1976. Ainsi, la disposition, figurant à l'article 17, alinéa 1er, selon laquelle "le Ph des eaux ne peut être supérieur à 9 ou inférieur à 6" reproduit une disposition figurant déjà à l'article 6, 2°, de

(2) Voir l'article 100 du décret du 11 mars 1999.

l'arrêté royal du 3 août 1976. Comme indiqué dans l'observation générale 4, le simple rappel d'une disposition existante est inutile et présente certains dangers.

D'autres dispositions du chapitre à l'examen s'écartent de prescriptions contenues dans l'arrêté royal du 3 août 1976. Ainsi, l'article 18, alinéa 1er, du projet prévoit que la demande biochimique d'oxygène en cinq jours à 20 °C ne peut dépasser, selon l'importance des volumes journaliers déversés, 50 ou 30 milligrammes par litre, alors que l'article 7, 3°, de l'arrêté royal du 3 août 1976 fixe en règle générale cette valeur limite à 30 ou 15 milligrammes par litre, selon le type de cours d'eau dans lequel a lieu le déversement. En vertu de l'article 5, § 2, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999, le Gouvernement peut, lorsqu'il arrête des conditions sectorielles, s'écarter de conditions générales; encore toutefois est-il alors tenu, en vertu de la même disposition, de motiver cette dérogation.

En conclusion, d'une part, le chapitre à l'examen sera revu de manière à éviter d'y insérer des dispositions qui reproduisent des prescriptions figurant dans l'arrêté royal du 3 août 1976 et, d'autre part, le Gouvernement veillera à motiver les dérogations envisagées aux prescriptions contenues dans ce même arrêté.

2. L'article 17 du projet entend fixer les conditions de déversement des eaux usées domestiques provenant des établissements visés par l'arrêté en projet. Ce faisant, il opère une distinction entre d'une part, les eaux usées domestiques ne provenant pas "d'établissements (lire : installations) visés par la rubrique 90.10." 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, et d'autre part, les eaux usées domestiques qui proviennent de pareils "établissements" (lire : installations).

La section de législation n'aperçoit pas le sens ni l'objet de cette distinction. En effet, la rubrique 90.10. précitée est intitulée "déversement d'eaux usées industrielles telles que définies à l'article 2, 10°, du décret du 07 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et d'eaux usées domestiques telles que définies à l'article 2,

8°, du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, provenant d'une établissement d'un secteur non couvert par une condition sectorielle ou intégrale relative au déversement d'eau, d'où sont déversées des eaux industrielles dans les eaux de surface ordinaires, les égouts publics, les collecteurs d'eaux usées ou les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales".

Il résulte de son intitulé que cette rubrique revêt un caractère résiduel, puisqu'elle concerne les installations pour lesquelles aucune condition sectorielle ou intégrale ne règle le déversement d'eaux usées.

Or, l'arrêté en projet entend précisément fixer pareilles conditions sectorielles.

A bien comprendre son article 17, celui-ci entend, en son alinéa 1er, renvoyer aux conditions sectorielles ou intégrales relatives aux rubriques 90.11 à 90.14 de l'arrêté précité du 4 juillet 2002, qui ont trait non pas au déversement des eaux usées, mais à leur épuration par des unités, installations, stations et systèmes d'épuration individuelle .

Par ailleurs, en ce qui concerne effectivement le déversement des eaux usées domestiques en eau de surface et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales, l'article 17 fixe lui-même, en ses alinéas 2 et 3, les conditions sectorielles applicables au secteur visé par l'arrêté en projet.

Il s'ensuit qu'en son alinéa 1er, cette disposition est dépourvue de valeur normative puisqu'elle renvoie à un ou plusieurs autres arrêtés. Par conséquent, cet alinéa doit être omis du texte en projet.

Quant à son alinéa 2, devenant l'alinéa 1er, sa première phrase serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 17. Les conditions de déversement d'eaux usées domestiques en eau de surface et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales sont fixées comme suit :".

.../...

3. A l'article 17, alinéa 3, b), et à l'article 18, alinéa 2, b), le texte en projet ne peut, pour désigner les substances qu'il vise, se borner à renvoyer aux "substances visées par la directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté". Il doit énumérer lui-même lesdites substances ou renvoyer à un texte de droit interne contenant une telle énumération.

4. Enfin, pour des motifs similaires à ceux invoqués à l'observation 2 ci-avant concernant l'article 17, dans la phrase introductive de l'article 20, les mots "provenant d'établissement visés par la rubrique 90.10" doivent être omis.

Article 22

Il résulte de l'article 6 du décret du 11 mars 1999, précité, que l'autorité saisie d'une demande de permis peut prescrire des conditions particulières plus sévères que les conditions sectorielles.

L'arrêté en projet n'a pas à rappeler ce pouvoir. Il ne peut non plus le subordonner à une "demande explicite de l'impétrant".

L'article 22 sera donc omis.

Article 23

Cette disposition est totalement incompréhensible.

Elle doit être revue en tenant compte de ce que :

1˚ d'une part, comme indiqué dans l'observation relative à l'article 22, le Gouvernement n'a pas à rappeler ou à limiter le pouvoir de l'autorité saisie d'une demande de permis de prescrire des conditions particulières plus sévères que les conditions sectorielles;

2˚ d'autre part, l'article 6 du décret du 11 mars 1999 soumet la faculté de fixer des conditions particulières moins sévères que les conditions sectorielles à la détermination, par ces dernières, des cas et des limites d'usage d'une telle faculté.

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