

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

Avis 34.305/4

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 "déterminant les conditions sectorielles des installations de stockage temporaire de véhicules hors d'usage d'un garage ou situées sur le site d'exploitation", a donné le 18 décembre 2002 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<sup>er</sup>, 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 <sup>(1)</sup>.

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 :

- l'article 14 prévoit que les activités du dépôt sont placées sous l'autorité d'une personne "responsable et qualifiée", sans préciser la ou les qualifications requises; il en va de même de l'article 16, concernant le préposé "qualifié et bien formé";
- l'article 16 devrait préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par "toutes les instructions requises", notamment la personne ou l'autorité qui les requiert, et leur objet;

---

<sup>(1)</sup> 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 23 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.

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

3. Dans plusieurs de ses dispositions, l'arrêté en projet vise les "véhicules hors d'usage (V.H.U.)" ainsi que les "autres véhicules de transport hors d'usage".

La section de législation n'aperçoit pas ce que le texte en projet entend par cette dernière notion.

Elle semble en effet couverte par la définition que donne du "véhicule hors d'usage" 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<sup>(2)</sup>, arrêté qui d'ailleurs, ne fait pas mention et ne définit pas la notion d'"autres véhicules de transport hors d'usage".

### OBSERVATIONS PARTICULIERES

#### Préambule

1. Le projet d'arrêté à l'examen trouve son fondement légal dans les articles 4, 5, 7, 8 et 9 du décret du 11 mars 1999 précité, et non dans le décret du 27 juin

---

<sup>(2)</sup> Voy. note infrapaginale 30 de l'annexe I de cet arrêté.

1996 relatif aux déchets. Il suit de l'article 33, § 2, de ce second décret que l'avis préalable de la Commission des déchets ne devait pas être sollicité préalablement à l'adoption de l'arrêté en projet. Par conséquent, afin d'éviter toute confusion quant au caractère obligatoire ou non de cette consultation, mieux vaut omettre l'alinéa 2 du préambule.

2. Contrairement à ce que mentionne le préambule du projet, l'avis du Conseil d'Etat n'a pas été sollicité dans un délai de trois jours mais dans un délai d'un mois. L'alinéa 3 du préambule, devenant l'alinéa 2, doit être modifié en conséquence et l'alinéa 4 doit être supprimé.

3. 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 1<sup>er</sup> (nouveau à insérer)

La directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 relative aux véhicules hors d'usage prévoit en son article 10, § 1<sup>er</sup>, que lorsque les Etats membres adoptent des dispositions législatives, réglementaires ou administratives de transposition, celles-ci contiennent une référence à ladite directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle.

Il convient dès lors d'insérer un nouvel article 1<sup>er</sup>, mentionnant que l'arrêté en projet a pour objet la mise en place d'un dispositif nécessaire à la transposition partielle de la directive concernée.

#### Article 2

.../...

Tel qu'il est formulé, le 2° est particulièrement elliptique. Sans doute le Gouvernement entend-il fixer le délai maximal pendant lequel un véhicule hors d'usage peut être stocké dans l'une des installations auxquelles s'applique le projet d'arrêté. Si tel est le cas, cette règle doit faire l'objet d'une disposition autonome.

#### Article 7

Le 3° appelle les observations suivantes :

a) Concernant la référence au chapitre V, il est renvoyé à l'observation formulée à propos de ce chapitre.

b) Il y a lieu de préciser ce que l'on entend par "entreprise agréée", le cas échéant en renvoyant au texte législatif ou réglementaire qui prévoit et organise l'agrément concerné.

#### Article 13

Le texte à l'examen prévoit qu'à défaut de conditions particulières, l'acceptation et l'évacuation des véhicules hors d'usage ne peuvent avoir lieu, sauf circonstances exceptionnelles qu'entre 7h00 et 19h00.

Si les mots "à défaut de conditions particulières" signifient que l'autorité saisie d'une demande de permis d'environnement peut imposer des exigences au moins équivalentes à celles 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 précité 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<sup>er</sup>, deuxième phrase, du décret du 11 mars 1999 précité, 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 mots "à défaut de conditions particulières" seront omis, ou bien le texte en projet sera complété afin de préciser les cas et les limites dans lesquels les conditions particulières prescrites dans le permis pourraient être plus souples que la condition sectorielle ici fixée.

#### Chapitre V - Eau

L'article 20 du projet se donne pour objet de 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 spécifique au traitement des eaux. 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 21 et 22 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 20, et rédigée comme suit :

"Art.20. 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."

#### Article 24

Il résulte de l'article 4 du décret du 11 mars 1999 précité que les conditions générales, sectorielles ou intégrales peuvent notamment porter sur la constitution de garanties financières et l'obligation de souscrire une police d'assurance.

Cette disposition doit être mise en rapport avec l'article 55 du même décret. Cet article permet à l'autorité compétente pour délivrer le permis d'environnement d'imposer à l'exploitant de fournir une sûreté. En son paragraphe 1<sup>er</sup>, il habilite le Gouvernement à déterminer les cas où une sûreté est toujours exigée.

Les paragraphes 2 et suivants de la même disposition fixent avec précision les modalités de constitution et de libération de cette sûreté. Son paragraphe 7 habilite toutefois le Gouvernement à fixer les modalités complémentaires auxquelles les sûretés doivent répondre et, le cas échéant des conditions types de sûreté. Il lui confie aussi la détermination des modalités de la sûreté lorsque l'exploitant a satisfait à toutes ses obligations en matière de remise en état lorsque le centre d'enfouissement technique n'est plus susceptible d'entraîner un danger pour l'environnement, ainsi que la procédure en cas de non respect de ces obligations. Le Gouvernement est également chargé de régler les modalités du recours organisé par le même paragraphe contre les décisions en matière de sûreté.

Enfin, en vertu du paragraphe 8 de l'article 55, le Gouvernement peut, pour les installations et les activités classées qu'il désigne, établir le mode de calcul de la sûreté en fonction de l'avancement des travaux d'exploitation et de remise en état déjà effectués.

Il suit donc de l'article 55 du décret du 11 mars 1999 précité, que les modalités de constitution et de libération de la sûreté qui serait exigée, soit par les conditions particulières fixées par l'autorité qui délivre le permis, soit dans les cas prévus par le Gouvernement, sont fixées par le décret lui-même, étant entendu que le Gouvernement est habilité à arrêter des modalités complémentaires.

Le texte à l'examen méconnaît donc cette disposition, puisqu'il prévoit, de manière générale et abstraite, que les modalités concernant la constitution et la libération d'une sûreté, telle que définie à l'article 55 du décret du 11 mars 1999 précité, sont fixées par les conditions particulières.

La disposition examinée doit, par conséquent, être omise.

Toutefois, si l'intention de l'auteur du projet était, en réalité, de rendre obligatoire la constitution d'une sûreté pour tous les établissements visés par le texte à l'examen, elle pourrait être maintenue, à la condition d'être libellée comme suit :

"Art. 24. La sûreté visée à l'article 55 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement est toujours exigée pour chacun des établissements visés au présent arrêté.".

#### Article 25

Il est inutile de renvoyer, de surcroît sans les préciser autrement, aux "dispositions en la matière". Il convient donc d'omettre de la disposition en projet, les mots "conformément aux dispositions en la matière".

#### Article 26

La disposition à l'examen serait mieux rédigée comme suit :

"Art. 26. Outre la notification prévue par l'article 60 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, la cession de l'acte d'autorisation doit être préalablement notifiée au fonctionnaire chargé de la surveillance et à l'Office.".

## Chapitre XI - Contrôle, autocontrôle et surveillance

Ce chapitre doit être numéroté "Chapitre IX".

### Articles 28 à 31

Ces dispositions imposent à l'exploitant d'établir un plan de travail avant la mise en activité de l'établissement, plan de travail qui doit faire l'objet d'une approbation préalable du fonctionnaire chargé de la surveillance, doit être complété ou modifié à la requête de celui-ci et ne peut être modifié à l'initiative de l'exploitant que de l'accord préalable du même fonctionnaire.

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 de travail" comprenant au moins les cinq objets suivants :

- "1° les instructions nécessaires en vue d'assurer, en toutes circonstances, le bon fonctionnement de l'établissement, dans le respect des dispositions en matière de déchets ainsi que des présentes conditions d'exploitation;
- 2° les instructions nécessaires en vue d'assurer en permanence la propreté de l'établissement;
- 3° les instructions destinées au personnel en cas d'incendie ou d'accident;
- 4° l'organisation de la réception des lots de V.H.U. et/ou autres véhicules de transport hors d'usage;
- 5° l'organisation de l'évacuation des V.H.U. et/ou autres véhicules de transport hors d'usage."

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<sup>er</sup> de cette disposition dispose que les règlements sont arrêtés "en vue d'atteindre les objectifs visés à l'article 2".

Les articles 28 et 29 du projet ne sont admissibles que dans ces limites.

L'approbation du plan de travail ne pourrait avoir pour effet d'imposer au titulaire du permis d'environnement des obligations excessives au regard des dispositions précitées et de l'objectif rappelé.

Pour les mêmes motifs, il conviendrait d'omettre à l'article 29 les mots "au moins".

2. Les missions confiées au fonctionnaire chargé de la surveillance ne participent pas de la simple surveillance de l'exploitation au sens de l'article 61 du décret du 11 mars 1999 précité.

Elles impliquent en effet un véritable pouvoir de décision et d'approbation préalable à l'exploitation, qui porte sur l'organisation pratique de celle-ci. Par conséquent, ces missions devraient être confiées, non pas au fonctionnaire chargé de la surveillance, mais au fonctionnaire technique, ce sur la base de l'article 57, alinéa 2, du décret du 11 mars 1999 précité, qui habilite l'autorité compétente ou le Gouvernement à déterminer des cas dans lesquels la mise en oeuvre du permis d'environnement est subordonnée à l'approbation préalable du fonctionnaire technique et le délai dans lequel cette approbation doit intervenir. L'arrêté en projet devrait d'ailleurs être complété par la mention du délai imparti au fonctionnaire technique pour approuver le plan de travail.

Certes, la disposition à l'examen semble permettre la modification du plan de travail postérieurement à la mise en activité, alors que l'article 57, alinéa 2, précité concerne la période antérieure à la mise en exploitation. Mais dans la mesure où il ne s'agira que de modifier un plan déjà approuvé par le fonctionnaire technique préalablement

.../...

à la mise en exploitation, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif la décision intervenant sur la modification proposée ou requérant celle-ci, pourrait ou devrait être confiée au fonctionnaire chargé de la surveillance, et non au fonctionnaire technique.

### Article 31

Les "instructions dûment motivées" qui imposent le complément ou la modification du plan de travail ne sont pas de simples "instructions". Il s'agit en réalité d'une décision émanant d'une autorité administrative, par laquelle celle-ci impose unilatéralement une obligation déterminée à l'exploitant.

Il s'ensuit d'une part qu'il vaudrait mieux remplacer le mot "instructions" par le mot "décision". D'autre part, dès lors que cette décision constitue un acte administratif au sens de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, elle doit nécessairement être motivée en la forme, en vertu de cette même loi. Les mots "dûment motivées" employés par la disposition en projet, qui se bornent à rappeler une exigence légale existante, doivent donc être omis.

Par conséquent, la seconde phrase de l'article 31 serait mieux rédigée comme suit :

"Cette décision est notifiée à l'exploitant par écrit."

### Article 32

La disposition examinée a trait au registre des entrées et sorties, à sa conservation et à sa mise à la disposition du fonctionnaire chargé de la surveillance.

.../...

Mieux vaudrait dès lors la déplacer au sein de la section 2 du chapitre XI renuméroté chapitre IX, consacrée à ce registre.

### Article 33

L'article 59 du décret du 11 mars 1999 précité prévoit que "l'exploitant conserve, sur les lieux mêmes de l'établissement ou à tout autre endroit convenu avec l'autorité compétente, l'ensemble des permis ou déclaration en vigueur ainsi que toute décision de l'autorité compétente de prescrire des conditions complémentaires d'exploitation prévues à l'article 14, §5, et le cas, échéant, la liste des incidents et accidents visés à l'article 58, § 2, 2°".

Aux termes de l'article 61, § 1<sup>er</sup>, 3°, b., du même décret, les fonctionnaires chargés de la surveillance des établissements visés peuvent procéder, sur la base d'indices sérieux d'infraction, à tous examens, contrôles et enquêtes, et notamment se faire produire sans déplacement ou rechercher tout document, pièce ou titre utile à l'accomplissement de leur mission.

Si la disposition à l'examen doit être comprise comme se bornant à réitérer les exigences déjà imposées par les dispositions décrétales précitées, elle doit être omise.

### Chapitre IX - Mesures transitoires et finales

1. Le chapitre IX doit être numéroté et intitulé comme suit :

"Chapitre X - Dispositions finales".

2. 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 précité.

#### OBSERVATION FINALE

Le Gouvernement doit, dans le respect de la directive 2000/53/CE et en veillant à éviter toute incohérence avec les dispositions de l'arrêté en projet, déterminer le sort à réserver au titre III, chapitre II, section X, paragraphe I<sup>er</sup>, du règlement général pour la protection du travail, inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 novembre 1997 réglementant l'implantation et l'exploitation des dépôts et centres de tri de métaux usagés et de véhicules hors d'usage.

-----

La chambre était composée de

|           |                                |                       |
|-----------|--------------------------------|-----------------------|
| Madame    | M.-L. WILLOT-THOMAS,           | président de chambre, |
| Messieurs | P. LIÉNARDY,<br>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