

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.427/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, 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 avril 2003, 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 carrières et à leurs dépendances", a donné le 22 mai 2003 l'avis suivant :

Afin de respecter le délai d'un mois qui lui est imparti, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur du texte qui lui est soumis, de la compatibilité de ce texte avec les règles d'intensité de force obligatoire supérieure, et de l'accomplissement des formalités préalables.

Sur ces points, il y a lieu de faire les observations ci-après.

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. Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet - figurant, en l'occurrence, aux articles 7, alinéa 3, 13, 16, 17 et 28, § 2 - donnent à certains fonctionnaires, à savoir le fonctionnaire chargé de la surveillance, le fonctionnaire technique et le fonctionnaire délégué le pouvoir de prendre des décisions particulières régissant, sous divers aspects, l'exploitation des installations ou activités auxquelles s'applique le texte à l'examen.

Le décret du 11 mars 1999 charge - ou habilite le Gouvernement à charger - des fonctionnaires de prendre des décisions particulières régissant l'exploitation des installations et activités auxquelles il s'applique. Mais c'est seulement dans des domaines bien déterminés et dans le respect de certaines règles qu'il envisage l'attribution d'un tel pouvoir de décision à des fonctionnaires (voir par exemple l'article 55 et l'article 57, alinéa 2, en ce qui concerne le fonctionnaire technique, et les articles 71 et 74 en ce qui concerne les fonctionnaires et agents désignés par le Gouvernement pour prendre des mesures de police administrative).

Pour le surplus, eu égard, tout spécialement, aux articles 6 et 65 du décret du 11 mars 1999, c'est à l'autorité compétente pour délivrer le permis d'environnement qu'il revient de fixer ou de modifier les conditions particulières régissant l'exploitation des installations et des activités classées.

.../...

Eu égard à ce qui vient d'être dit, les dispositions à l'examen s'exposent à critique, en ce qu'elles donnent aux fonctionnaires qu'elles visent un pouvoir de décision que ne leur reconnaît pas le décret du 11 mars 1999.

Le texte sera revu en conséquence.

3. En ses articles 10, 12, 14, alinéa 1^{er}, et 21, alinéa 2, première phrase, l'arrêté en projet fixe des conditions qui ont vocation à s'appliquer "sauf dispositions particulières".

Si les mots "sauf dispositions particulières" signifient que l'autorité saisie d'une demande de permis 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 les limites de ces dérogations. Dans cette mesure, le texte en projet méconnaît l'article 6, alinéa 1^{er}, seconde phrase, du décret du 11 mars 1999, en ce qu'il est en défaut de fixer les limites dans lesquelles les conditions particulières prescrites dans le permis pourraient être plus souples que les conditions sectorielles ici fixées.

Le texte sera revu en conséquence.

4. 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.

Tel n'est pas le cas de plusieurs des dispositions que contient l'arrêté en projet, en particulier les dispositions suivantes :

a) l'article 12, qui prévoit que les tirs ne peuvent s'effectuer qu'entre "le lever et le coucher du soleil", sans préciser ces notions ⁽¹⁾;

b) l'article 19, selon lequel l'arrosage du circuit interne est effectué "chaque fois que la situation le justifie";

c) les articles 22 à 24, qui se limitent à énumérer un certain nombre de principes généraux relatifs au réaménagement des carrières; à cet égard, l'article 25, qui charge le ministre de "fournir un guide de bonne pratique" en vue de la mise en oeuvre de ces dispositions, ne peut constituer le soutienement d'incriminations pénales, étant donné que l'instrument qu'il vise étant "un guide de bonne pratique" sera dépourvu de toute portée normative, et n'est d'ailleurs pas conçu comme tel ⁽²⁾;

d) l'article 30, qui énonce, en des termes généraux, que "l'exploitation est conduite de manière telle qu'elle ne puisse constituer un quelconque danger pour la nappe d'eau souterraine";

e) l'article 32, en ce que, dans son tableau relatif aux rejets en eau de surface, il impose la "désinfection en cas de présence d'organismes pathogènes dans des proportions risquant de contaminer le milieu récepteur";

⁽¹⁾ Le "lever du soleil" et le "coucher du soleil" sont des phénomènes naturels qui varient de jour en jour et qui sont de nature à poser de réelles difficultés tant dans leur respect que dans leur contrôle. Il est de loin préférable de fixer des heures (voir la loi du 29 avril 1892 portant unification de l'heure en Belgique et celle du 7 février 1920 portant modification à la loi du 29 avril 1892 fixant l'heure légale), quitte à prévoir un régime particulier applicable à certaines périodes de l'année, lesquelles devront, le cas échéant, être précisées par leurs dates de début et de fin.

⁽²⁾ Comme le fait apparaître le dossier communiqué au Conseil d'Etat, le guide contient un catalogue non exhaustif de propositions dans lequel, selon les termes qu'utilise la note que le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement a adressée au Gouvernement le 31 mars 2003, "le carrier pourra puiser les techniques permettant l'établissement du plan de réaménagement de sa propre exploitation en vue d'en accroître le potentiel d'accueil de la biodiversité".

f) l'article 32, en ce qu'il interdit, 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";

g) l'article 32, dernier alinéa, 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);

h) l'article 37, qui soustrait à certaines obligations les parties d'installations "ne dégageant pas de poussières de manière préjudiciable à l'environnement et au voisinage";

i) l'article 40, alinéa 1^{er}, qui exige que certains éléments fassent l'objet d'"une attention particulière", sans spécifier les mesures à prendre;

j) l'article 41, alinéa 2, qui interdit les dégagements de poussières "excessives";

k) l'article 43, en ce qu'il s'applique "lorsque la contrainte environnementale l'exige", et en ce qu'il prévoit que les bâtiments doivent être insonorisés "si nécessaire";

l) les articles 47 et 48, en ce qu'ils imposent l'obligation de s'assurer que des vibrations "ne puissent incommoder le voisinage";

m) l'article 48, en ce qu'il fait mention de "bâtiments très sensibles de grande valeur", sans donner de définition de cette notion;

n) l'article 51, en ce qu'il vise "les accidents ou incidents qui ont compromis ou qui sont de nature à compromettre la sécurité ou la salubrité publiques ainsi que l'intégrité des biens et personnes";

o) l'article 53, alinéa 1^{er}, en ce qu'il fait état, sans autre précision, de réparations ou de modifications "importantes".

Dans la mesure où ces dispositions déterminent la qualification de faits pouvant donner lieu à des poursuites pénales, elles doivent être complétées et précisées afin de satisfaire aux exigences des normes internationales et internes précitées ⁽³⁾.

5. Les articles 44 à 46 règlent la détermination de niveaux de bruit à l'immission.

Une norme d'immission fixe la qualité requise d'un milieu donné à un moment déterminé.

Une norme ayant cet objet ne peut être considérée comme une "condition sectorielle" au sens du décret du 11 mars 1999.

En effet, les conditions sectorielles 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 ⁽⁴⁾.

Plusieurs éléments confirment qu'une condition sectorielle au sens du décret du 11 mars 1999 ne peut consister en une norme d'immission :

⁽³⁾ Il importe d'ajouter, en particulier à propos des prescriptions relatives au réaménagement des carrières - pour lesquelles l'article 25 de l'arrêté en projet envisage de confier certaines attributions au ministre -, que c'est au Gouvernement qu'il incombe d'arrêter des conditions sectorielles; une délégation au ministre ne peut être admise que si elle porte sur des questions de pur détail.

⁽⁴⁾ 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.

a) en prévoyant que, lors de l'adoption, notamment, de conditions sectorielles, le Gouvernement veille au respect des valeurs impératives et tient compte des valeurs guides d'immission, l'article 7, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 indique qu'il ne peut y avoir identité d'objet entre les conditions sectorielles et les valeurs d'immission;

b) par ailleurs, le Gouvernement puise le pouvoir d'établir des normes d'immission telles que celles envisagées dans des dispositions législatives spécifiques - en particulier l'article 65, § 1^{er}, 2°, du décret du 11 mars 1999 -, autres que celle qui le charge d'arrêter des conditions sectorielles ⁽⁵⁾.

Les articles 44 à 46 n'ont donc pas leur place dans l'arrêté en projet ⁽⁶⁾.

Le texte sera revu en conséquence.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

L'arrêté en projet ne trouve son fondement légal, ni dans le décret du 4 juillet 2002 sur les carrières et modifiant certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, ni dans le décret du 18 juillet 2002 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

Les alinéas 2 et 3 doivent donc être omis.

⁽⁵⁾ 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).

⁽⁶⁾ Comparer, mutatis mutandis, avec l'observation générale n° 4 de l'avis 32.052/4, donné le 20 mars 2002 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Cette observation concluait qu'il s'indiquerait d'insérer les normes d'immission en question dans un arrêté pris sur la base de l'article 65, § 1^{er}, 2°, du décret du 11 mars 1999.

Dispositif

Article 1^{er}

Selon le texte à l'examen, les conditions sectorielles en projet s'appliquent aux dépendances de carrières visées aux rubriques 14.90.01.01, 14.90.01.02 et 26.51.02. Or il résulte de la note que le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement a adressée au Gouvernement le 31 mars 2003 qu'en ce qui concerne les dépendances, l'intention des auteurs du texte est de soumettre aux conditions sectorielles en projet les unités intégrées de traitement physique des roches extraites. Ceci permet de comprendre que l'article 1^{er} mentionne les installations visées aux rubriques 14.90.01.01 et 14.90.01.02. Par contre, comme l'a confirmé le délégué du gouvernement, il n'y a pas lieu de mentionner les installations visées à la rubrique 26.51.02, qui ne sont pas des unités intégrées de traitement physique des roches extraites.

Les mots "et 26.51.02" seront donc omis.

Article 5

La disposition à l'examen est relative aux "sites d'intérêt géologique". Elle tend à assurer "le libre accès de la carrière aux géologues chargés de la révision de la carte géologique ainsi qu'aux contractants des conventions d'études financées par la Région wallonne et dûment mandatés par elle à cet effet".

Une disposition en ce sens est sans rapport avec les objectifs poursuivis par le décret du 11 mars 1999, tels qu'ils résultent de son article 2. Elle ne peut donc figurer dans un arrêté fixant des conditions sectorielles au sens dudit décret.

En conséquence, elle sera omise.

.../...

Article 7

Interrogé sur le mot "espontes", qui figure à l'alinéa 5, le délégué du gouvernement m'a communiqué l'explication suivante :

"Il est exact que le mot esponte ne figure pas au dictionnaire, il correspond en fait à la zone de recul (surface plane) située entre le pied du talus taillé dans les terres de découverte et le sommet de la paroi (rocheuse ou sableuse) du premier gradin de la fosse d'exploitation. On pourrait aisément le remplacer par berme, qui s'applique normalement aux cours d'eau et par extension aux voiries et aux carrières, et qui désigne l'espace entre un cours d'eau et un fossé et une levée de terre qui le borde, aménagé de manière à éviter les écoulements dans le cours d'eau et qui peut aussi servir de chemin".

Article 8

Une disposition se donnant pour objet de régler la responsabilité de l'exploitant d'une installation ou d'une activité classée envers les tiers n'a pas sa place dans un texte qui, tel l'arrêté en projet, tend à assurer la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes.

L'alinéa 2 sera donc omis.

Article 17

Le texte à l'examen permet au fonctionnaire technique de déroger à la règle qu'elle fixe.

Comme indiqué dans l'observation générale n° 2, ce pouvoir ne peut être confié au fonctionnaire technique. Conformément à l'article 6 du décret du 11 mars 1999, c'est à l'autorité saisie d'une demande de permis qu'il revient, le cas échéant, de prendre une telle décision.

En outre, en vertu de la même disposition législative, il incombe au Gouvernement de déterminer les limites dans lesquelles des dérogations peuvent être accordées aux conditions sectorielles qu'il fixe. En l'espèce, le texte à l'examen est en défaut de respecter cette règle.

.../...

L'article 17 sera revu en conséquence.

Articles 26 à 29

Les dispositions à l'examen règlent le "cautionnement" auquel est tenu l'exploitant d'une carrière en vertu de l'article 55 du décret du 11 mars 1999 et de l'article 78 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 relatif à la procédure et à diverses mesures d'exécution de ce décret.

L'utilisation du terme "cautionnement" s'expose à critique au regard de l'article 55 du décret du 11 mars 1999 : d'une part, ce texte législatif emploie, non pas le mot "cautionnement", mais le terme générique "sûreté"; d'autre part, son paragraphe 2, alinéa 1^{er}, précise que "la sûreté consiste, au choix du demandeur, en un dépôt à la Caisse des dépôts et consignations ou en une garantie bancaire indépendante ou en toute autre forme de sûreté que le Gouvernement détermine" ⁽⁷⁾.

Les dispositions à l'examen seront revues pour respecter la terminologie qu'utilise l'article 55 du décret du 11 mars 1999 ainsi que la règle du libre choix, par l'exploitant, de l'une des formes de sûretés que vise ce texte législatif.

Article 28

1. Le paragraphe 2 donne au fonctionnaire technique et au fonctionnaire délégué le pouvoir d'ajuster chaque année le montant de la sûreté.

Comme indiqué dans l'observation générale n° 2, un tel pouvoir ne peut être confié à des fonctionnaires. Conformément à l'article 55, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, c'est à l'autorité qui délivre le permis qu'il revient de fixer le montant de la sûreté.

⁽⁷⁾ Voir sur ce point l'article 80 de l'arrêté précité du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002.

Le texte sera revu en conséquence.

2. Le paragraphe 2, alinéa 2, organise un régime de décision implicite.

La mise en oeuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Ceci ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Le paragraphe 2, alinéa 2, sera donc omis.

Il en va de même, au paragraphe 3, des mots "ou réputé approuvé".

Article 32

Compte tenu de l'obligation pesant sur les autorités nationales de transposer les directives européennes par une norme expresse, le texte 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 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.

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 par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS