ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 36.820/4

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 24 mars 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "fixant les conditions intégrales relatives aux cribles et concasseurs sur chantier visés à la rubrique 45.91.02.", a donné le 19 avril 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. L'arrêté en projet entend fixer des prescriptions qui s'analysent comme étant des "conditions intégrales" au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Selon l'article 5, § 3, alinéa 1er, du décret du 11 mars 1999,

> "Les conditions intégrales consistent en un ensemble de prescriptions visant à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, danger ou inconvénient que l'installation ou l'activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement".

Comme indiqué lors des travaux préparatoires du décret, les conditions intégrales sont ainsi conçues comme "un ensemble complet de prescriptions appréhendant tous les aspects des nuisances susceptibles d'être causées" par l'installation ou l'activité dont il s'agit (1).

En d'autres termes, la notion de condition intégrale "est fondée sur l'idée qu'il est possible d'appréhender a priori et in abstracto, toutes les nuisances liées à certaines installations ou activités" (2).

---

(1) Doc. Parl. wall., sess. 1997-1998, n° 392/1, p. 2, et n° 392/169, p. 5.

(2) 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, p. 117.

.../...

Cette caractéristique s'explique par le fait que l'adoption de conditions intégrales est un préalable permettant de répertorier dans la classe 3 les installations ou activités auxquelles s'appliquent lesdites conditions (3) et de soumettre ainsi normalement l'exploitation de l'établissement que forment les installations ou activités en question à un simple régime de déclaration, et non pas à un régime de permis (4).

Lorsque le Gouvernement souhaite arrêter des conditions intégrales, il lui incombe donc d'être en mesure d'établir que les prescriptions qu'il envisage d'adopter sont effectivement de nature à éviter ou à limiter toute forme de nuisance, de danger ou d'inconvénient que les installations ou activités concernées sont susceptibles de causer à l'homme ou à l'environnement (5).

Il appartient au Gouvernement de s'assurer que tel est le cas en l'espèce.

2. Selon l'article 8 du décret du 11 mars 1999, les conditions intégrales 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.

3. La méconnaissance des prescriptions fixées par l'arrêté en projet est un fait constitutif d'infraction.

---

(3) Voy. l'article 3, alinéa 2, du décret.

(4) Voy. l'article 11 du décret.

(5) Et ce, le cas échéant, en combinant ces prescriptions avec des conditions générales ou sectorielles applicables aux installations ou activités concernées. En effet, comme le fait apparaître, notamment, l'article 58, § 1er, du décret du 11 mars 1999, l'exploitant d'un établissement soumis à des conditions intégrales doit aussi respecter les conditions générales ou sectorielles applicables à cet établissement; pour déterminer si toute forme de nuisance, de danger ou d'inconvénient qu'une installation ou une activité est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement est effectivement évitée ou limitée au sens de l'article 5, § 3, alinéa 1er, du décret, il convient donc de prendre en compte l'ensemble que constituent, d'une part, les conditions générales ou sectorielles applicables et, d'autre part, les conditions intégrales envisagées (lire, sur ce point, M. PAQUES, op. cit., pp. 144 et 145).

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.

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

a) l'article 6, deuxième tiret, dont il résulte que "sont interdits au concassage-criblage (...) les déchets quelconques qui, par nature, sont étrangers aux activités de concassage et/ou de criblage, visées par la présente condition";

b) l'article 8, en tant qu'il prescrit l'intervention d'un préposé "qualifié et bien formé";

c) l'article 11, selon lequel divers éléments "font l'objet d'une attention particulière";

d) l'article 13, selon lequel "les installations sont implantées sur le chantier en vue de minimiser la dissémination des poussières liée aux conditions météorologiques";

e) l'article 19, qui prévoit que, "là où cela s'avère nécessaire et réalisable, des dispositions sont prises afin d'atténuer les bruits que pourrait produire le choc des matériaux contre la tôle enveloppant les points de chute";

f) l'article 23, qui impose l'obligation de communiquer au fonctionnaire "toute modification substantielle" du plan de travail.

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

4. Selon la première phrase de l'article 15, "les conditions de déversement d'eaux usées industrielles provenant du concassage/criblage dans les eaux de surface sont fixées par les conditions complémentaires".

Par ailleurs, l'article 18 prévoit que "les conditions complémentaires peuvent déterminer des horaires restreignant les périodes durant lesquelles les cribles et concasseurs utilisés sur le chantier peuvent fonctionner".

En vertu de l'article 14, § 5, du décret du 11 mars 1999, c'est à l'autorité chargée de recevoir la déclaration introduite pour l'exploitation d'un établissement qu'il incombe de décider s'il y a lieu de soumettre cette exploitation à des conditions complémentaires.

Il n'est pas au pouvoir du Gouvernement d'imposer à cette autorité l'obligation de prescrire des conditions complémentaires.

Par ailleurs, le Gouvernement n'a pas à rappeler l'existence du pouvoir que l'article 14, § 5, reconnaît à ladite autorité, et il ne lui appartient pas non plus de déterminer dans quelles matières celui-ci peut s'exercer.

Les dispositions à l'examen seront donc omises.

Observations particulières

Articles 5 et 6

1. Ces dispositions sont rédigées en des termes ne permettant pas de déterminer avec certitude si des déchets qui ne figurent pas parmi ceux dont il est expressément fait mention dans l'une ou l'autre desdites dispositions peuvent ou ne peuvent pas être concassés et criblés. Ceci pourrait déboucher sur l'existence de situations critiquables au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Le texte sera revu en conséquence.

2. L'article 5 est rédigé en des termes pouvant donner à penser que les déchets inertes visés sont uniquement ceux qui sont répertoriés comme tels dans le tableau figurant à l'annexe I de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juillet 1997 établissant un catalogue des déchets.

La section de législation n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier, au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, que le texte ne vise pas aussi les déchets dont le caractère inerte est reconnu par une décision prise sur la base de l'article 10 de l'arrêté du 10 juillet 1997.

Au demeurant, d'après les explications du délégué du ministre, il semble que l'intention des auteurs du texte est de viser également cette dernière catégorie de déchets inertes.

Par ailleurs, la référence à l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 janvier 2002 a pour effet de figer à cette date la référence à l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 juillet 1997. Il est préférable d'éviter de figer ainsi un texte.

Le texte sera revu en conséquence.

Articles 16 et 17

Comme l'a confirmé le délégué du ministre, les dispositions à l'examen établissent des normes d'immission.

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

Une norme ayant cet objet ne peut prendre la forme d'une "condition intégrale" au sens du décret du 11 mars 1999.

En effet, comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà indiqué [6], 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 [7].

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

a) en prévoyant que, lors de l'adoption, notamment, de conditions intégrales, le Gouvernement veille au respect des valeurs impératives et tient compte des valeurs guides d'immission, l'article 7, § 1er, du décret du 11 mars 1999 indique qu'il ne peut y avoir identité d'objet entre les conditions intégrales 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, § 1er, 2°, du décret du 11 mars 1999 -, autres que celle qui le charge d'arrêter des conditions intégrales [8].

Le texte sera revu en conséquence.

---

(6) Voy. 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.

(7) Lire à ce sujet M. PAQUES, op. cit., pp. 125 et 126.

(8) Les travaux préparatoires du décret du 11 mars 1999 confirment expressément que l'article 65, § 1er, 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).

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS