

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.821/4

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 d'exploitation relatives aux stockages temporaires sur chantier de construction ou de démolition de déchets non triés visés à la rubrique 45.92.01.", a donné le 19 avril 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 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 1^{er}, 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, § 1^{er}, 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 1^{er}, 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 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, selon lequel les déchets inertes du chantier "sont rangés proprement sur le chantier de manière à limiter les nuisances, notamment pour ce qui concerne les poussières et l'impact visuel pour le voisinage";

b) l'article 14, qui prévoit que "des mesures sont prises afin de limiter les inconvénients pour le voisinage de la présence de déchets, notamment en limitant les émissions de poussières";

c) l'article 15, selon lequel "les installations sont implantées sur le chantier en vue de minimiser la dissémination des poussières liée aux conditions météorologiques";

d) l'article 16, première phrase, qui charge l'exploitant de prendre "les mesures nécessaires afin de limiter les risques de contamination du sol et des eaux par l'eau de ruissellement".

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

Observations particulières

Article 7

Selon cette disposition, "les conditions complémentaires peuvent le cas échéant fixer la quantité totale de déchets de démolition admissible sur le chantier".

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.

Le Gouvernement n'a pas à rappeler l'existence de ce pouvoir. En outre, il ne lui appartient pas non plus de déterminer dans quelles matières celui-ci peut s'exercer.

La disposition à l'examen sera donc omise.

Article 20

Le texte à l'examen donne au fonctionnaire technique le pouvoir d'ordonner que le plan de travail que doit élaborer l'exploitant soit complété ou modifié.

Ceci ne peut être admis. En effet, aucune disposition du décret du 11 mars 1999 ne permet au Gouvernement d'accorder un tel pouvoir de décision au fonctionnaire technique.

Le texte à l'examen sera donc omis.

Article 26

La disposition à l'examen est rédigée en des termes peu clairs.

Elle envisage l'hypothèse où "la déclaration est effectuée par une personne autre que l'exploitant". Si est visée par là la déclaration requise pour l'exploitation de l'établissement, l'hypothèse envisagée ne peut être admise : en effet, il résulte de l'article 11 du décret du 11 mars 1999 qu'une telle déclaration ne peut être faite que par la personne qui se propose d'exploiter l'établissement.

En tout état de cause, le délégué du ministre a expliqué que la disposition à l'examen n'avait d'autre objet que de rappeler l'obligation de notification conjointe que prévoit l'article 60 du décret du 11 mars 1999. Un tel rappel est inutile.

Mieux vaut donc omettre la disposition à l'examen.

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