

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.453/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 22 juin 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "déterminant les conditions sectorielles relatives aux installations de fabrication de carreaux en céramique et de tuiles, briques et autres produits en terre cuite pour la construction", a donné le 19 juillet 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.

Formalités préalables

L'arrêté en projet trouve son fondement dans le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Il n'entend pas procurer exécution au décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution. Par conséquent, au regard de l'article 48 de ce second décret, qui institue la Commission wallonne pour la protection des eaux de surface, cette dernière ne devait pas être obligatoirement consultée préalablement à l'adoption de l'arrêté en projet.

De même, l'arrêté en projet n'entend pas procurer exécution au décret du 27 juin 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 la consultation de ces deux commissions, mieux vaut omettre les alinéas 3 et 4 du préambule ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Pour une observation similaire, voir l'avis 34.306/4, donné le 18 décembre 2002, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 déterminant les conditions sectorielles des installations de regroupement ou de tri de déchets métalliques recyclables, des installations de regroupement, de tri ou de récupération de pièces de véhicules hors d'usage, des centres de démantèlement et de dépollution des véhicules hors d'usage et des centres de destruction de véhicules hors d'usage et de traitement des métaux ferreux et non ferreux.

Observations générales

1. 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 13 qui prévoit que les déchets combustibles et les chiffons de nettoyage sont "régulièrement évacués", sans préciser à quelle fréquence;
- b) l'article 17 duquel il résulte que l'installation et ses abords sont "régulièrement nettoyés, si nécessaire tous les jours";
- c) à l'article 20, alinéa 2, à la suite du tableau, 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; il en va de même de la notion de "toute autre substance en concentration pouvant être directement ou indirectement nuisible à la santé de l'homme, à la flore ou à la faune";
- d) l'article 23 qui prévoit qu'avant d'être rejeté à l'extérieur, "le cas échéant", l'air d'aspiration des poussières passe, "le cas échéant", par un dispositif de dépoussiérage.

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

2. Selon l'article 8 du décret du 11 mars 1999, précité, les conditions sectorielles et 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.

Observations particulières

Préambule

L'arrêté du Gouvernement wallon fixant les conditions générales d'exploitation des établissements visés par le décret du 11 mars 1999, précité, ne constitue pas le fondement légal du texte en projet et n'est pas modifié par celui-ci. Il ne sera pas cité au préambule, dont l'alinéa 2 sera omis.

Dispositif

Article 15

Le paragraphe 1^{er} de la disposition à l'examen a pour objet de rappeler l'obligation de respecter des règles résultant déjà de dispositions en vigueur, notamment de nature législative.

Des dispositions de ce type sont inutiles. Dans la mesure où elles rappellent des dispositions de nature législative, elles peuvent, en outre, induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question en laissant croire qu'il est au pouvoir du Gouvernement de les modifier alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Le paragraphe 1^{er} doit donc être omis.

Chapitre V- Eau ⁽²⁾

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, précité.

Ces prescriptions, qui, à l'origine, ont été prises en exécution de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, aujourd'hui abrogé ⁽³⁾, trouvent désormais leur fondement légal dans les dispositions du décret du 11 mars 1999, précité, qui habilite le Gouvernement à arrêter des "conditions générales" au sens du chapitre I^{er}, 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, précité. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, la disposition, figurant à l'article 21, 5°, selon laquelle "la teneur en matières sédimentables des eaux déversées ne peut dépasser 0,5 ml par litre (au cours d'une sédimentation statique de 2 heures)", reproduit une disposition figurant déjà à l'article 7, 5°, a, de l'arrêté royal du 3 août 1976, précité. Or, 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, précité. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple encore, l'article 21, 2°, en projet prévoit que la demande biochimique d'oxygène en cinq jours à 20° C et en présence d'allyle thi-urée des eaux déversées ne peut dépasser 30 milligrammes d'oxygène par litre, alors que l'article 7, 3°, de l'arrêté royal du 3 août 1976, précité, 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,

⁽²⁾ Pour des observations dans le même sens, voir l'avis 34.296/4, donné le 4 février 2003, sur un projet devenu l'arrêté du 3 avril 2003 déterminant les conditions sectorielles et intégrales relatives aux installations de nettoyage à sec de vêtements, linge et autres textiles.

⁽³⁾ Voir l'article 100 du décret du 11 mars 1999, précité.

alinéa 3, du décret du 11 mars 1999, précité, 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, précité, et, d'autre part, le Gouvernement veillera à motiver les dérogations envisagées aux prescriptions contenues dans ce même arrêté.

2. À l'article 20, alinéa 2, suivant le tableau, à l'article 21, 25° et à l'article 22, 24°, le texte en projet ne peut, pour désigner les substances qu'il vise, 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 et par les "directives filles prises en application de cette directive". Il doit renvoyer directement au texte de droit interne qui assure la transposition de la directive précitée et des directives filles.

Article 28

Il résulte de la disposition à l'examen que l'intention est de rendre applicable immédiatement aux établissements existants les conditions sectorielles arrêtées par le texte en projet, à l'exception des articles 5 à 9 et 24 qui ne leur seront applicables qu'à dater du 1^{er} janvier 2007.

Par ailleurs, l'alinéa 2 de la disposition à l'examen tend à permettre à l'autorité compétente en matière de permis de déroger à ces conditions et de prescrire des conditions moins sévères.

Le système ainsi mis en place appelle l'observation suivante.

L'article 9 du décret précité prévoit que lorsque le Gouvernement arrête de nouvelles conditions sectorielles, il peut préciser la date à laquelle ces conditions s'appliqueront aux établissements existants. À défaut d'une telle précision, les nouvelles conditions ne s'appliquent qu'aux établissements autorisés postérieurement à l'entrée en vigueur de ces nouvelles conditions.

.../...

À ce propos, le Conseil d'État a déjà souligné ⁽⁴⁾ qu'il y a lieu de ne pas perdre de vue que l'article 9 du décret du 11 mars 1999, précité, a pour objet de préserver les exploitants d'établissements existants de l'imposition brutale de conditions nouvelles qu'il leur serait difficile, voire impossible, de respecter.

Il en résulte qu'afin d'atteindre l'objectif que se fixe l'article 9 précité, le pouvoir conféré au Gouvernement de déterminer le délai dans lequel des conditions intégrales nouvelles s'appliquent aux établissements existants doit être compris dans un sens large. Il peut être compris comme incluant le pouvoir d'instaurer un régime transitoire permettant l'imposition de conditions moins strictes ⁽⁵⁾.

Toutefois, s'agissant d'un régime transitoire, ce pouvoir doit être limité dans le temps.

La disposition à l'examen doit être revue en conséquence.

⁽⁴⁾ Voir notamment l'avis 34.296/4, donné le 4 février 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 avril 2003 déterminant les conditions sectorielles et intégrales relatives aux installations de nettoyage à sec de vêtements, linge et autres textiles.

⁽⁵⁾ À cet égard, l'article 9 ne paraît pas s'opposer à ce que, à titre de disposition transitoire, le Gouvernement habilite une autorité qu'il désigne - telle "l'autorité compétente", c'est-à-dire en l'espèce celle qui est chargée délivrer le permis d'environnement - à soumettre cas par cas l'exploitation des établissements existants à des prescriptions moins strictes que celles applicables aux établissements nouveaux.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Monsieur	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

M.-L. WILLOT-THOMAS