ROYAUME DE BELGIQUE

– – – – – – – – – –

AVIS 37.454/2/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 intégrales 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, § 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.

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 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 8 qui prévoit que les déchets combustibles et les chiffons de nettoyage sont "régulièrement évacués", sans préciser à quelle fréquence;

b) l'article 11 duquel il résulte que l'installation et ses abords sont "régulièrement nettoyés, si nécessaire tous les jours";

c) l'article 16 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. L'arrêté en projet se donne pour objet de fixer les conditions intégrales relatives aux installations de fabrication de carreaux en céramique et de tuiles, briques et autres produits en terre cuite pour la construction.

Dans cette mesure, il appelle les observations suivantes.

2.1. En vertu de l'article 8 du décret du 11 mars 1999, précité, les conditions intégrales qu'arrête le Gouvernement 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.

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

> "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 (2).

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 activité" (3).

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 (4) 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 (5).

---

(2) Doc. parl., wallon, session 1997-1998, n° 392/1, p. 2, et n° 392/169, p. 5.

(3) 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.

(4) Voir l'article 3, alinéa 2, du décret, précité.

(5) Voir l'article 11 du décret, précité.

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 (6).

Il appartient au Gouvernement de s'assurer que tel est le cas en l'espèce (7).

2.3. Les conditions intégrales constituent donc un préalable permettant de répertorier dans la classe 3 les installations ou activités auxquelles s'appliquent lesdites conditions (8) 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.

Ces conditions ne peuvent donc, par nature, mettre en place un système requérant l'intervention d'une quelconque autorité en vue de délivrer une autorisation ou un permis.

Or, une telle intervention est rendue nécessaire par les articles 14, 10°, et 15, 10°, du projet, qui comportent des interdictions de déversement "sans autorisation expresse".

De telles dispositions ne peuvent être admises.

---

(6) 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, précité, 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).

(7) Voir, dans le même sens, l'avis 36.820/4, donné le 19 avril 2004, 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.".

(8) Voir l'article 3, alinéa 2, du décret précité.

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 9

Le paragraphe 1er 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 1er doit donc être omis.

Chapitre V- Eau [9]

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

[9] 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.

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, § 1er, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, aujourd'hui abrogé (10), trouvent désormais leur fondement légal dans les dispositions du décret du 11 mars 1999, précité, qui habilitent le Gouvernement à arrêter des "conditions générales" au sens du chapitre Ier, 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, la disposition, figurant à l'article 14, 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, l'article 14, 2°, en projet prévoit que la demande biochimique d'oxygène en cinq jours à 20°C et en présence d'allyle thio-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, alinéa 3, du décret du 11 mars 1999, précité, le Gouvernement peut, lorsqu'il arrête des conditions intégrales, déroger aux conditions générales; encore toutefois ne peut-il procéder de la sorte qu'à la condition que le résultat escompté pour la protection de l'homme ou de l'environnement soit au moins équivalent à celui qui serait obtenu s'il n'y avait pas de dérogation.

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

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, dans la mesure où il déroge aux prescriptions de ce même arrêté, il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir que le résultat escompté pour la protection de l'homme ou de l'environnement est au moins équivalent à celui qui serait obtenu s'il n'y avait pas de dérogation.

2. À l'article 14, 10°, et à l'article 15, 10°, le texte en projet ne peut, pour désigner les substances qu'il vise, renvoyer aux "substances visées par la directive 76/464/CEE 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 21

Il résulte de la disposition à l'examen que l'intention est de rendre applicable immédiatement aux établissements existants les conditions intégrales arrêtées par le texte en projet, à l'exception des articles 3, 4, 5, 6 et 17 qui ne leur seront applicables qu'à dater du 1er janvier 2007.

Par ailleurs, l'alinéa 3 de la disposition à l'examen tend à permettre à l'autorité compétente en matière de déclaration conformément à l'article 14 du décret du 11 mars 1999, précité, 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 intégrales, 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 déclarés postérieurement à l'entrée en vigueur de ces nouvelles conditions.

À ce propos, le Conseil d'État a déjà souligné (11) 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 (12). Toutefois, comme il s'agit de régler l'application de conditions intégrales, ce régime doit évidemment être conçu et appliqué en respectant la définition desdites conditions que donne l'article 5, § 3, alinéa 1er, du décret du 11 mars 1999, précité : ceci implique que, même si elles sont d'un degré de sévérité moindre que les dispositions normalement applicables, les prescriptions transitoires régissant l'exploitation des établissements existants doivent toujours être de nature "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" (13).

Par ailleurs, s'agissant d'un régime transitoire, il doit être limité dans le temps.

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

---

(11) 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.

(12) 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 de recevoir la déclaration requise pour l'exploitation des établissements de classe 3 - à soumettre cas par cas l'exploitation des établissements existants à des prescriptions moins strictes que celles applicables aux établissements nouveaux.

(13) À ce propos, est insuffisante la précision prévue par le texte en projet selon laquelle ces conditions moins sévères ne peuvent être prévues que si elles "atteignent l'objectif visé à l'article 2 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement". En effet, elle apparaît fort générale et se borne à rappeler les objectifs du décret tel que définis à son article 2.

La chambre était composée de

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

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON M.-L. WILLOT-THOMAS